



저작자표시-비영리-동일조건변경허락 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.
- 이차적 저작물을 작성할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



동일조건변경허락. 귀하가 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공했을 경우에는, 이 저작물과 동일한 이용허락조건하에서만 배포할 수 있습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

정책학석사 학위논문

성매매처벌법의 형사정책효과평가

-프로그램 논리모형을 중심으로-

2015년 2월

서울대학교 행정대학원

행정학과 정책학전공

홍 희 정

성매매처벌법의 형사정책효과평가

- 프로그램 논리모형을 중심으로 -

지도교수 고 길 곤

이 논문을 정책학석사 학위논문으로 제출함
2014년 10월

서울대학교 대학원
행정학과 정책학전공
홍 희 정

홍희정의 석사 학위논문을 인준함
2014년 12월

위 원 장 권 일 응 (인)

부위원장 노 경 수 (인)

위 원 고 길 곤 (인)

국문초록

본 연구는 오랜 기간 동안 논쟁적 이슈였던 성매매에 대한 그동안의 찬반의견들과 근거들이 과연 타당한 것이었는지 10년간의 성과를 사후적으로 분석함으로써, 기존의 규범적인 분석들과는 달리 정책의 효과에 대한 종합적인 근거를 제시하고 정책을 평가하여 앞으로의 정책운용과 결정에 기여하고자 하였다.

이를 위해 프로그램 논리모형이라는 분석틀을 활용하여 성매매처벌법과 관련된 제 정책을 전반적으로 조망하고, 이 프로그램이 목표를 달성하기 위해 어떠한 기제로 작동하는지를 모형으로 제시하였다. 모형의 작동원리인 프로그램 이론은 예방이론과 형사사법경제적 논리로 설정하였다. 프로그램 논리모형의 각 단계마다 평가지표와 변수를 설정하였고, 이에 대한 평가를 통해 성매매처벌법의 정책효과를 간접적으로나마 도출할 수 있었다. 분석의 과정에서 문헌조사와 상관관계분석을 활용하였고, 통계자료를 해석함에 있어 사회·문화적 요인 등 맥락적 외부요인을 최대한 고려하였다.

평가의 결과, 성매매처벌법은 전업형 집결지에서의 성매매를 감소시키는 데에는 기여했으나, 부수적 역효과들을 발생시키면서 장기적 영향으로는 나아가지 못했다. 본 연구는 성매매처벌법의 형사정책적 효과와 관련하여 여섯 가지 가설을 검증하였는데, 우선 성매매처벌법은 성매매 감소와 성매매 재범감소에 유의한 영향을 미치지 못하였다. 따라서 성매매처벌법이 예방이론에 의해 발현하리라고 생각한 일반예방효과와 그에 따른 신뢰, 만족의 효과 및 특별예방효과 역시 달성하지 못하였다. 또한 성매매사범에 대한 단속과 처벌의 강화는 성매매주체들의 수요와 공급을 감소시키지 못하였으며, 정책순응도 이끌어내지 못하였다. 마지막으로 성매매처벌법 시행 이후 성매매는 음성화되었으며 풍선효과를 보였다. 결론적으로, 성매매처벌법과 제반정책은 최우선적 정책목표인 ‘성매매 근절’을 달성하지 못하였다.

대부분의 정책평가 연구가 독립변수와 종속변수의 인과관계에만 집중하여 단편적으로 정책을 평가하지만, 본 연구는 프로그램 논리에 기반하여 정책의 구성요소와 지표를 설정하고 분석함으로써 블랙박스로 남아있을 수 있었던 정책의 과정을 투명하게 제시하였다. 다양한 정책효과가 발현되기까지의 여러 가지 정책채널을 제시하고 평가함으로써 보다 실효성 있는 정책대안의 수립이 가능하고, 종속변수의 데이터가 부족한 상황에서도 일정한 집행과 산출만으로 그와 연결된 정책결과를 예측할 수 있게 하였다. 규범적으로만 논의되어 오던 성매매라는 이슈를 측정과 평가가 가능한 모형으로 작성하였으며, 현재 정부기관의 데이터와 정책자료 등 신뢰도가 높은 자료들을 토대로 평가하였다. 이 연구를 통해 성매매정책을 평가할 수 있는 일종의 틀을 제공하여, 추후 성매매처벌법과 제반정책을 평가함에 있어 후속연구에 도움이 되고자 하였다. 데이터를 확보, 누적하여 더 많은 채널들을 검증하고 모형을 보정하여 유효한 채널은 보존하고, 유효하지 않거나 역효과를 발휘한 채널의 경우 제거하거나 교체하는 등의 개선을 통하여 장기적으로는 원하는 정책의 효과를 얻을 수 있을 것이다.

주요어 : 성매매, 성매매처벌법, 성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률, 정책평가, 형사정책평가, 프로그램 논리모형, 논리모형, 프로그램 이론, 예방이론, 형사사법경제

학 번 : 2013-21959

목 차

| | |
|---------------------------------|----|
| 제 1 장 서론 | 1 |
| 제 1 절 연구의 목적 및 필요성 | 1 |
| 제 2 절 연구의 범위와 방법 | 4 |
| 1. 연구의 대상과 범위 | 4 |
| 2. 연구의 방법 | 6 |
| 제 2 장 이론적 논의와 선행연구 검토 | 9 |
| 제 1 절 이론적 논의 | 9 |
| 1. 정책평가와 프로그램 논리모형 | 9 |
| 2. 예방이론 | 16 |
| 3. 형사사법경제의 논리 | 18 |
| 제 2 절 선행연구 검토 | 20 |
| 1. 대한민국 성매매 정책의 연혁 | 20 |
| 2. 성매매처벌법과 구 윤락행위등방지법의 차이 | 22 |
| 3. 성매매처벌법 관련 논쟁과 근거들 | 25 |
| 4. 선행연구의 평가 | 38 |
| 제 3 장 연구 설계 | 41 |
| 제 1 절 연구모형과 가설 설정 | 41 |
| 1. 연구 모형 | 41 |
| 2. 가설 설정 | 42 |
| 3. 연구 자료 | 45 |
| 제 2 절 평가지표의 설정 | 47 |
| 1. 상황분석 및 정책목표의 설정 | 48 |
| 2. 투입 단계 | 52 |
| 3. 활동 단계 | 54 |
| 4. 산출 단계 | 57 |

| | |
|---|------------|
| 5. 맥락/문화적 요인 | 59 |
| 6. 결과 단계 | 60 |
| 제 4 장 평가 결과 | 67 |
| 제 1 절 사회적 니즈와 프로그램의 관계 평가 | 67 |
| 1. 성매매처벌법 제정 당시의 사회적 니즈 | 67 |
| 2. 사회적 니즈와 직접적 정책목표와의 관계 | 69 |
| 3. 사회적 니즈와 간접적 정책목표와의 관계 | 71 |
| 제 2 절 투입 단계 | 72 |
| 1. 인적자원 | 72 |
| 2. 물적자원 | 77 |
| 3. 재정자원 | 78 |
| 제 3 절 활동 및 산출 단계 | 79 |
| 1. 예방 활동 | 79 |
| 2. 사법기관의 범집행 | 80 |
| 3. 성매매피해자 지원 및 보호 | 107 |
| 4. 소결 | 114 |
| 제 4 절 결과 단계 | 115 |
| 1. 단기 결과 | 115 |
| 2. 중기 결과 | 118 |
| 3. 장기 결과 | 123 |
| 4. 성매매 처벌의 부수적 역효과 | 129 |
| 5. 장기적 정책영향 | 140 |
| 제 5 절 프로그램 논리모형을 통한 정책효과평가 | 148 |
| 1. 성매매처벌의 예방이론적 효과 검증 | 148 |
| 2. 성매매의 수요와 공급에 대한 가설 검증 | 150 |
| 3. 통계적 누락의 검증 | 154 |

| | |
|-----------------------|---------|
| 제 5 장 논의 및 결론 | 155 |
| 제1절 연구결과의 요약 | 155 |
| 제2절 연구의 함의와 시사점 | 158 |
| 1. 연구의 의의 | 158 |
| 2. 연구의 시사점과 결론 | 161 |
| 제3절 연구의 한계 | 164 |
| 참 고 문 헌 | 167 |

표 목 차

| | |
|---|-----|
| < 표 1 > 성매매처벌법과 구 윤락행위등방지법의 비교 | 24 |
| < 표 2 > 성매매처벌정책의 프로그램 목표 | 51 |
| < 표 3 > 성매매처벌법의 평가지표 구성: 현황 및 수요분석 | 52 |
| < 표 4 > 성매매처벌법의 평가지표 구성: 투입 | 54 |
| < 표 5 > 성매매처벌법의 평가지표 구성: 활동 및 산출 | 58 |
| < 표 6 > 성매매처벌법의 평가지표 구성: 맥락/문화적 요인 | 60 |
| < 표 7 > 성매매처벌법의 평가지표 구성: 결과와 영향 | 64 |
| < 표 8 > 성매매 사범 검거현황 | 82 |
| < 표 9 > 풍속업소 단속현황 | 86 |
| < 표 10 > 풍속업 처벌과 현황 관련 변수들의 상관관계분석 ... | 88 |
| < 표 11 > 성매매 사건의 기소현황 | 92 |
| < 표 12 > 존스쿨 교육 접수 및 이수현황 | 95 |
| < 표 13 > 불법 성매매행위로 인한 수익금의 몰수·추징 현황 .. | 97 |
| < 표 14 > 성매매처벌법 위반사범 제1심 법원 처리현황 | 100 |
| < 표 15 > 사법기관의 성매매처벌법 집행변수간 상관관계분석 | 104 |
| < 표 16 > 검찰처분인원과 성매매보호송치 현황 | 110 |
| < 표 17 > 성매매 보호사건 처리현황 | 111 |
| < 표 18 > 117 신고센터 신고접수 현황 | 112 |
| < 표 19 > 성매매상담소 지원실적 | 113 |
| < 표 20 > 성구매자 및 알선, 판매자 검거현황 | 118 |
| < 표 21 > 알선자 검거현황 | 119 |
| < 표 22 > 성매매 재범현황 | 122 |
| < 표 23 > 전업형 성매매 집결지 현황 | 124 |
| < 표 24 > 풍속업소 영업현황 | 126 |

| | |
|---------------------------------------|-----|
| < 표 25 > 알선가능성 높은 업종의 전체 사업체 수 | 127 |
| < 표 26 > 신변종업소 단속현황 | 133 |
| < 표 27 > 성매매·음란 관련 통신심의 의결 내역 | 135 |
| < 표 28 > 성매개감염병 환자발생 신고현황 | 142 |
| < 표 29 > 성병 진료인원과 진료비 | 142 |
| < 표 30 > AIDS 감염현황 | 143 |
| < 표 31 > 에이즈와 풍속업 처벌 변수들과의 상관관계분석 ... | 144 |
| < 표 32 > 마약사범 및 인신매매사범의 검거현황 | 146 |

그 립 목 차

| | |
|--|-----|
| < 그림 1 > 연구모형 | 41 |
| < 그림 2 > 평가지표를 반영한 전체 연구모형 | 66 |
| < 그림 3 > 성매매 사범 검거건수 및 검거인원의 추세 | 82 |
| < 그림 4 > 풍속업소 단속건수의 추세 | 86 |
| < 그림 5 > 전체 풍속업소 단속 중 성매매·음란 단속의 비율 .. | 87 |
| < 그림 6 > 성매매 사범의 기소율과 불기소율 | 92 |
| < 그림 7 > 성매매 사건의 처리 절차도 | 101 |
| < 그림 8 > 사법기관의 법집행경향 | 105 |
| < 그림 9 > 성매매처벌법의 존재와 집행에 대한 인지도 | 117 |

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적 및 필요성

‘성매매 등 행위의 근절과 성매매피해자의 인권보호’라는 입법목표를 가진 성매매처벌법은 철저히 규범적·윤리적인 목적 하에 제정된 법이다. 그러나 그 정책목표가 달성되었는지에 대하여 여전히 철학적이고 규범적인 수준에서의 논의들만이 진행되어 왔으며, 성매매처벌법 시행 이후의 효과에 대한 종합적인 실증연구는 현재까지도 누락되지 않고 있다. 국내에서 성매매를 법학의 시각으로 논의한 것으로는 김은경(2004), 박오순 외(2010), 박혜진(2007), 오영근 & 박미숙(1995), 이상돈(2004), 임웅(1999), 조국(2003), 최병각(2004), 하태영(2002) 등이 있고, 여성학적으로 논의한 것으로는 김은경(2002a), 원미혜(1999), 이미경(1987), 이성숙(2002), 이호중(2002) 등이 있다. 그 외에도 경제학적으로 성매매를 논의한 이주선(2006)을 비롯하여 다양한 분야에서 성매매 규제에 대한 규범적 논의를 전개하였으나, 종합적인 실증연구는 거의 없었으며 주로 취약한 근거에 의해 단편적인 분석을 하거나 추정을 하는 경우가 많았다(여성부, 2002a: 61). 성매매에 대한 비판적인 의견들에도 불구하고, 성매매를 범죄화하는 정책이 그것을 감소시키거나 근절하는 데 효과적이었는지는 경험적으로 입증되지 않았다(김은경, 2002a; 여성부, 2002a: 398).

성매매처벌법의 정책효과에 대한 종합적인 분석이 없었기 때문에 일부에서는 이 법으로 인해 소기의 성과를 거두었다고 자부하지만, 반대의 입장에서는 실효성이 없고 오히려 풍선효과만 키웠다고 비판하고 있다. 이처럼 2004년 3월 제정되고 동년 9월 시행된 성매매

처벌법은 시행과 도입을 전후로 하여 격렬한 찬반논쟁¹⁾을 불러일으킨 바 있으며, 이러한 논쟁은 시행 10년이 되는 지금까지도 여전히 지속되고 있다(여성가족부, 2006: 1, 2007: 3). 동일한 형사사법정책을 두고 정반대의 평가가 지속적으로 대립해 온 것은 각 주장을 뒷받침해주는 정밀한 분석이 없었기 때문이라고 생각한다.

성매매의 실증연구는 국내 뿐 아니라 해외에서도 뜨거운 논쟁을 벌이고 있는 연구주제이지만, 성매매를 양적으로 연구하는 것은 어려운 일이다. 성매매가 민감하고 복합적인 이슈이기 때문이다(김기태 & 하태영, 2012: 247). 우선 성매매는 ‘피해자가 없는 범죄(victimless crimes)’로, 성을 매수한 사람과 매매한 사람 모두가 거래행위를 숨기고자 하기에 암수범죄가 많다는 것이 특징이다. 따라서 성매매의 규모를 파악하는 일은 숨겨진 행위를 추산해야 한다는 점에서 어려움이 있다. 또한 성매매처벌법 실시 이후에 범망을 피하기 위해 업소들은 빈번하게 업태와 상호, 주소 및 연락처 등을 변경하고 있으며(여성부, 2002a: 61), 인터넷의 상용화 등 시대적 변화의 흐름에 따라 다양한 변종성매매가 등장하였기 때문에 다양한 유형의 성매매를 기존 법상의 판단기준에 따라 분류하고 정의하여 통계적으로 분석하는 일 또한 어렵다. 뿐만 아니라 성매매관련 통계자료가 존재하더라도 통일된 형태의 엄밀한 정부통계가 존재하지 않고, 기관마다 각자의 추산방식으로 자체 통계자료를 만들고 있다는 점도 양적 연구가 어려운 이유이다(박종성, 1994: 141; 하태영, 2002).

그럼에도 불구하고 정부기관의 통계자료와 보고서 등을 바탕으로 본 연구를 수행한 까닭은 성매매처벌정책의 효과를 평가하고, 극렬한 찬반대립이 진행되어온 이슈에 대해 실증적이고 종합적인 검토를 하기 위함이다. 앞서 말한 바와 같이 성매매처벌법은 규범적·윤리적 논의 끝에 나온 법안이지만 과연 이 법이 원하던 정책목표를

1) 찬반논쟁의 근거들은 제2장 제2절의 3을 참조할 것.

달성하였는지, 오히려 풍선효과 등의 부작용으로 인하여 본래 의도한 규범적 목표마저 달성하지 못한 것은 아닌지에 대한 평가는 부재한 상황이다. 따라서 성매매처벌법이라는 규범적 정책도입에 따른 효과의 실증적이고 종합적인 평가가 필요하다고 판단한 바, 지난 10년간의 정책효과를 분석하고자 한다. 이를 위해 본 연구에서는 성매매처벌법과 관련 정책들을 하나의 프로그램으로 보아, 프로그램 논리모형을 분석틀로 하여 성과항목과 지표를 개발하고 투입에서부터 활동, 산출, 결과까지의 각 단계를 평가하였다. 과연 성매매 근절이라는 입법당시의 취지를 달성하기 위해 프로그램 논리모형의 각 단계가 의도대로 작동하였는지를 사법기관의 통계로 살펴보고 여성가족부 등 다양한 부처의 보고서와 자료로 검토하였다. 마지막으로 프로그램 이론에 근거하여 설정한 가설의 검정을 통해 정책영향을 최종적으로 평가하였으며, 이 법이 실제로 성매매 억제력을 발휘했는지 정책목표의 성취여부를 보고 정책적 시사점을 제시하였다.

기존의 연구는 규범적 측면에 국한되어 왔으며, 성매매처벌법의 효과성과 필요성에 대한 실질적인 함의를 주지는 못하였다. 따라서 본 연구는 성매매처벌정책 전반을 조망하고, 그동안의 정책효과에 대해 종합적이고 실증적인 분석을 함으로써 앞으로의 성매매 처벌 논쟁에 시사점을 제공할 것이다. 이를 통해 최근 새롭게 등장하는 신·변종 성매매를 포함한 성산업에 효과적으로 대응하고, 현재 한국사회의 성매매 실태를 파악하는 종합적이고 신뢰성 있는 기초자료를 구축하고자 한다. 정책시행 이후 의도한 정책효과가 제대로 나타나기까지는 일정한 시간이 경과되어야 하기에, 처벌법이 시행된 지 10년이 되는 시기에 이루어진 본 연구의 시의적 적절성이 인정된다. 성매매와 관련한 종합적인 실증연구가 국내에 거의 존재하지 않는다는 점과 국내에서는 활용과 연구가 시작단계인 프로그램 논리모형(김동립 & 이삼열, 2011; 이석민, 2011)을 적용하여 정책과정을 종합적으로 검토했다는 점 등으로부터 본 연구의 의의를 찾을 수 있다.

제 2 절 연구의 범위와 방법

1. 연구의 대상과 범위

본 연구의 대상과 범위는 다음과 같다. 내용적 측면에서는 성매매 특별법을 비롯한 성매매 관련 법령들 중에서도 성매매처벌법을 대상으로 한다. 성매매특별법은 법무부 소관법률인 「성매매 알선 등 행위의 처벌에 관한 법률(성매매처벌법)」과 여성가족부 주관법률인 「성매매 방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률(성매매방지법)」로 분류되며, 본 연구에서 중점적으로 살펴보는 성매매처벌법은 ‘성매매, 성매매알선 등 행위 및 성매매 목적의 인신매매를 근절하고, 성매매피해자의 인권을 보호함’을 목적으로 한다²⁾.

성매매와 관련하여 성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률(법률 제11285호), 아동·청소년의 성보호에 관한 법률(법률 제12329호, 이하 아청법), 풍속영업의 규제에 관한 법률(법률 제10377호, 이하 풍속영업법) 등의 법률이 존재함에도 불구하고 성매매처벌법에 한정된 연구를 진행한 까닭은 사법기관의 처벌과 관련하여 성매매정책의 효과를 살펴보고자 함이다. 성매매방지법은 성매매피해자들에 주로 초점이 맞춰진 법이고, 아청법의 경우 성매매 이외에 성폭력 사건 등도 포함되어 있어 공식통계상으로 성매매와 관련된 영향만을 따로 살펴보는 것이 어렵다. 나머지 법률들 역시 성매매에 미치는 영향이 처벌법에 비해 적으며 그 영향력을 따로 분리하기 어려우므로 기타 법률의 처리현황과 관련 통계는 연구의 범위에서 제외하였다.

2) 성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률 [시행 2014.7.29.] [법률 제12349호, 2014.1.28., 타법개정]의 제1조(목적) [전문개정 2011.5.23.]

성매매를 처벌하거나 성매매에 관여하는 여러 기관들 중에서 사법기관이 수행주체가 되는 성매매처벌법에 평가를 한정한 이유는 현재 성매매의 수요와 공급에 가장 큰 영향을 미치는 것이 직접적인 형사처벌이라고 판단하였으며, 한국 성매매 역사에 큰 전환점이 된 성매매집결지에 대한 집중적 단속 역시 성매매처벌법에 의해 이루어졌기(여성가족부, 2013: 45; 이주선, 2006: 5) 때문이다. 성매매 논쟁의 화두 역시 성매매의 ‘처벌’이므로 성매매처벌법에 집중한 연구를 수행하는 것이 본 연구의 주제에도 적합하다고 생각한다.

아울러 성매매처벌법을 해당 법만이 아니라 형사정책적 관점에서 접근한 이유는, 단순히 법상에 명시된 조문의 집행만을 살펴보는 것이 아니라 존스쿨 교육 등 성매매처벌법의 시행과 더불어 동일한 목적으로 함께 시작된 다양한 제반 정책들의 효과까지 종합적으로 평가하고 고찰하고자 함이다.

시간적 측면에서는 성매매처벌법이 시행된 2004년부터 2013년까지 작성된 통계자료들을 대상으로 한다. 2004년 이전의 경우 윤락행위 등방지법이 집행되고 있었으므로 해당통계를 포함하여 사전사후분석을 실시하는 것도 좋은 방법이지만, 각 사법기관의 통계를 분석하고 문의한 결과 수기통계 및 전산화 미비 등의 이유로 2004년 이전의 통계가 해당 부처에도 없는 경우가 많았기 때문에 부득이하게 사후분석만을 실시하였다. 다만 부처에 통계가 없거나 미비한 경우 일지라도 백서나 통계연보 등 과거 발간자료 및 타부처 제공자료상에 통계가 존재하는지 확인하여 자료를 보완하였으며, 2004년 이전의 통계가 확보된 경우에는 해당자료를 별도로 제시하여 추세를 분석하는데 활용하였다.

공간적 측면에서는 해외성매매를 제외한 한반도 내에서의 성매매 자료에 집중하고자 한다. 해외성매매에 대해서는 사법기관에서 통계를 수집한지 얼마 되지 않아 누적된 자료가 많지 않고, 대부분의 자료에서 해외성매매 관련 통계를 제시하는 경우에도 간략하게 분석하거나 전체 성매매통계와 별도로 분류한 경우가 많았다³⁾. 또한 해

외성매매의 규모를 단속하고 그에 대한 자료를 수집한다 하더라도 국내범죄가 아닌 만큼 파악되지 못한 부분이 상당하리라 생각한 바, 실제 해외성매매의 규모와 실태를 타당성 있게 반영하지 못하므로 연구의 범위에서 제외하고, 성매매처벌법의 부수적 효과를 설명하면서 간략히만 설명할 것이다.

2. 연구의 방법

본 연구에서는 지난 10년간 논쟁의 화두였던 성매매처벌법과 관련 형사정책을 종합적으로 평가하고 그에 따른 정책적 시사점을 제시하고자 한다. 이를 위해서 우선 이론적 논의를 바탕으로 입법취지에 부합하는 프로그램 논리모형을 구축하여 전체 정책의 내용과 집행 과정을 조망한 후, 각 단계에서의 평가지표들을 설정하였다. 다양한 정부기관의 자료와 통계들을 통해 각 단계별로 구성요소의 작동과 성과를 검토하였으며, SAS 9.3 프로그램으로 수집된 통계들의 기술 통계분석과 상관관계분석을 수행하여 변수들 간의 관계를 확인하고 관련 부처의 통계자료와 보고서 등으로 보완하였다. 마지막으로 프로그램 논리에 근거하여 설정한 가설을 전체적으로 확인하면서 성매매특별법이라는 형사사법정책이 목표한 효과를 달성하였는지, 그 효과가 정말 입법가들과 정책전문가들이 예상한 과정을 거쳐 도출된 것인지를 보았다.

문헌연구에서는 첫째, 본 연구의 분석틀인 프로그램 논리모형을 정립하고, 둘째로 기존의 국내외 학위 논문, 학술지 논문, 단행본, 언론

3) 경찰청의 경우 해외성매매 단속건수를 기존 성매매통계에 포함하여 분석하는 것이 아니라 따로 내국인의 외사범죄로 분류하여 성매수자, 매도자, 알선자와 총 인원의 수치만을 제시하고 있다. 또한 경찰백서의 해외성매매 단속통계는 2011년이 되어서야 등장하였다. 여성가족부(2007) 역시 해외성매매는 그 속성상 실체를 파악하기 매우 어렵다고 하였다(p. 4)

매체(뉴스와 신문), 인터넷 등을 통해 성매매처벌법과 관련형사정책의 집행과정을 살펴본다. 먼저 프로그램 논리모형을 설정한다. 프로그램 논리모형에 관한 다양한 연구결과와 유형들이 소개되어 있다. 대표적으로 Hatry(2006), McLaughlin & Jordan(1999, 2010), University of Toronto(2001), W. K. Kellogg Foundation(2004), Taylor-Powell et al., (2003), Frechtling(2007), University of Wisconsin(2008), McDavid et al.(2012) 등이 있으며, 이러한 자료들은 정부와 대학 등에서 인터넷을 통하여 제공되고 있으므로 일반인들도 이용할 수 있다(전준구, 2013). 본 논문에서는 Bennett(1976)와 Taylor-Powell et al.(2003)의 자료, Frechtling(2007)의 연구를 기반으로 한 이석민(2011)의 모형과 W. K. Kellogg Foundation(2004), Frechtling(2007), University of Wisconsin(2008)의 모형을 참고한 전준구(2013)의 프로그램 논리모형, McLaughlin & Jordan(2010)과 McDavid et al.(2012)을 참고하여 분석의 틀을 구축하였다. 본 연구에서 프로그램 논리모형을 분석의 기본틀로 삼은 이유는 추후 이론적 논의에서 살펴볼 것이다.

자료와 모형정립과정에서의 논의들을 바탕으로 지표와 변수를 도출한 후 공식통계 및 각종 보고서 자료를 실증연구하여 현황을 진단하였다. 사법기관의 수사자료와 공식통계를 통해 프로그램 논리모형의 단계별로 성매매와 그 처벌에 관한 실태를 분석하고, 여성가족부 등 기타 관련 부처의 통계자료와 보고서, 정부발간자료를 검토하여 사법단계별 자료의 분석을 보충하였다. 각 자료들은 단계별 평가목적에 맞춰 분석하였으며, 연도별로 수치화된 자료들의 경우 상관관계분석을 수행하였다. 본 연구의 지표들이 작동하는 데에는 다양한 외부요인이 작용하고 있으며, ‘성매매 근절’이라는 종속변수는 명확하게 정의하여 측정할 수 있는 성격의 것이 아니다. 따라서 지표들 간의 관계와 영향력을 검토하기 위해 회귀모형을 세우는 것은 적합하지 않다고 판단하였고, 프로그램 단계별로 다양한 정부자료와

통계의 추세를 확인한 후 상관관계분석으로 변수 간 관계유무를 파악하여 정책의 효과를 추론하였다. 물론 상관관계분석으로 인과관계와 영향력에 대한 결론을 내릴 수는 없지만, 성매매라는 주제에 대해 다양한 주장이 엇갈리고 있는 만큼 상반된 주장들 중 더 타당성이 있는 의견이 무엇인지 추측할 수 있도록 근거를 제시한다는 점에서 의의가 있다고 생각한다.

따라서 본 연구에서는 성매매처벌정책의 프로그램 이론인 예방이론과 형사사법경제의 측면에서 전체 정책의 작동기제를 설정하고, 의안원문 등을 통하여 각 단계별로 입법 시 의도하였던 작동내용을 지표로 설정한 후 이것이 실제로 잘 작동되었는지 통계자료와 문헌조사, 상관관계분석을 통해 검토해보고자 한다. 또한 사회·문화적인 변인이나 수사기관의 태도 차이, 또는 정부의 기초, 해외성매매나 국제결혼의 유행 등 성매매 감소에 영향을 주는 다양한 외부요인들을 최대한 고려하여 자료를 해석함으로써 통계분석의 한계를 보완하고자 노력하였다. 마지막으로 전체적인 논의를 종합하여 가설을 검증하고 결론을 내렸다.

제 2 장 이론적 논의와 선행연구 검토

제 1 절 이론적 논의

1. 정책평가와 프로그램 논리모형

가. 정책평가

정책평가는 특정 프로그램이 의도한 결과(outcomes)를 달성하기 위하여 어떻게 운영되고 있는지 정책의 내용, 집행 및 그 결과와 영향을 객관적인 측정과 분석의 체계적인 방법을 통해 알아보는 것이다(노화준, 2006a: 4; Anderson, 2014: 151-153). 정책평가는 예산과 자원을 활용함으로써 달성되는 정책의 과정과 결과에 초점을 두며, 조직활동과 성과달성에 대한 내용을 제공하여 정책을 이해하고 정책의 가치를 판단하며, 관리의 효율성을 제고한다(노화준, 2006a: 4; 최영출, 2011; Weiss, 1975: 1; Suchman, 1967: 2-8). 프로그램 평가는 주로 정책의 계획(planning)과 설계(designing), 집행(implementing) 및 이를 통한 문제의 해결과 결과에 대한 사정(assessing)을 위해 활용된다(McDavid et al., 2012: 3).

정책평가의 목적을 일률적으로 정하는 것은 어렵지만, 연구자들은 이것을 크게 세 가지로 분류한다. 첫 번째는 지식축적과 학습의 목적이다. 관심의 대상이 되는 정책이나 프로그램을 평가함으로써 사회현상에 대한 새로운 지식을 얻고, 정책문제와 이를 처리하기 위한 전략에 지식을 응용하고 학습하여 학문적 발전에 기여할 수 있다(노화준, 1997, 2006a: 20-25; Chelimsky, 1977: 6; McLaughlin & Jordan, 2010). 두 번째 목적은 정책관리의 개선이다. 정책과정에서

의 평가는 프로그램의 효과성과 능률성을 개선하며, 효율성을 증진시키기 위한 환류체계로 활용될 수 있다. 세 번째 목적으로 책임성의 확보가 있다. 이는 정책결정자나 관리자들이 프로그램의 효과성과 품질에 대해 책임지게 함으로써 국민의 세금으로 이루어진 정부자원을 최선의 방법으로 활용하도록 하는 데 정책평가의 목적이 있다는 것이다. 정책평가를 통해 정책결정자나 관리자들은 회계적 책임만 지는 것이 아니라 프로그램의 질과 효과성에 대해서도 적극적으로 책임을 지게 된다(노화준, 2006a: 20-25; Chelimsky, 1977: 6).

특히 세 번째 목적에 해당하는 ‘책임행정의 실현’이라는 측면에서 결과지향적 관리에 대한 수요는 지속적으로 증가하고 있으며(Levitan & Wurzburg, 1979: 55-57; McDavid et al., 2012: 4-5; McLaughlin & Jordan, 2010), 특히 공공부문의 조직들과 비영리기관들의 경우 증가된 책무성(increased accountability)에 따른 의무적인 성과측정의 중요성에 동의하여 프로그램 논리모형을 광범위하게 활용하고 있다(김동립 & 이삼열, 2011; 이석민, 2011; 전준구, 2013; 최영출, 2011; McDavid et al., 2012: 3-4, 44; McLaughlin & Jordan, 2010).

나. 정책평가 도구로써 프로그램 논리모형의 유용성

프로그램이란 특정한 맥락 안에서 일정한 자원(투입)을 특정한 활동으로 전환하여 원하는 결과(outcomes, results)를 산출해내는 의도적인 과정이다(McLaughlin & Jordan, 2010: 55-56). 프로그램은 수단과 결과의 관계로 설정된다(McDavid et al., 2012: 15, 41). 하나의 프로그램은 일종의 가설(hypothesis)로 간주되는데, 만약 적절한 투입이 적절한 활동으로 전환되어 적절한 고객에게 전달된다면, 프로그램이 달성하고자 한 목표 또한 달성될 것이다. 논리모형은 프로그램의 근거에 깔려있는 다양한 가정들을 이해하고 이를 검증하기 위해 설계된다. 평가자는 프로그램 논리모형을 통해 각 구성요소들이 적절한 인과관계 하에서 적절하게 집행되었는지 확인할 수 있으며,

이러한 검증의 과정을 통해 프로그램 저변의 전제들(assumptions)을 평가할 수 있다(노화준, 2006a: 71-73; Cato et al., 1998; McDavid et al., 2012: 54; Renger & Titcomb, 2002; Hatry, 1996).

프로그램 이론과 논리모형의 개념정의에 대해 다양한 학자들의 의견이 있지만(김동립 & 이삼열, 2011; 노화준, 2006a, 73; 전준구, 2013; Bickman, 1987a; Cato et al., 1998; Hatry, 1996; Renger & Titcomb, 2002; Patton, 1997), 일반적으로 프로그램 이론은 문제를 해결하기 위하여 특정한 환경적 조건 하에서 프로그램이 어떻게 작동하여 의도한 결과를 창출하는지에 대한 가정이다. 논리모형은 프로그램이론에 기반하여 구성요소들과 해결해야 할 문제들 간의 핵심 인과관계를 재구성한 것으로, 프로그램이 어떻게 작동하여 의도한 결과를 창출하는지를 시각적으로 표현하는 단순화된 모형이다(김동립 & 이삼열, 2011; 김봉태, 2009; 조상명 외, 2011; Bickman, 1987b: 5-6; Chen, 1990; Donaldson, 2003; Kaplan & Garret, 2005; McDavid et al., 2012: 68; McLaughlin & Jordan, 1999, 2010: 56; Renger & Titcomb, 2002; W. K. Kellogg Foundation, 2004).

많은 정책분석 및 평가 전문가들, 그리고 다양한 학자들이 프로그램 이론과 논리모형의 유용성을 주장한다(김동립 & 이삼열, 2011; 김학실, 2014; 노화준, 2006a; 조상명 외, 2011; Bickman, 1987a; Frechtling, 2007; Knowlton & Philips, 2013; McDavid et al., 2012; McLaughlin & Jordan, 2010; Poister, 2003: 35-38; Rogers et al., 2000). 연구자들마다 조금씩 강조점이 다르지만 이들의 주장을 종합하면 크게 네 가지 유용성으로 정리할 수 있다.

첫 번째로 프로그램 논리모형은 프로그램의 작동에 대한 구성요소들 간의 논리적 인과관계로 구성되어 있으며, 이를 도식화함으로써 정보를 정돈된 형태로 표현하고 어떤 자원과 활동이 어떤 결과와 영향을 불러오는지의 논리적 흐름과 연결관계를 시각적으로 나타낸다는 장점 때문에 활용이 확대되어 왔다. 이러한 가시화는 도식을

보는 사람들로 하여금 인식과 기대를 공유하게 하여, 프로그램의 기획과 운영 및 평가에 이르는 전 과정의 효과성을 확보할 수 있게 한다. 시각화된 모형은 공통된 이해의 폭을 넓힘으로써 프로그램이 일종의 공용어처럼 널리 통용될 수 있게 기능한다. 본 연구에서는 시각적 모형을 통해 투입, 활동, 산출 등 형사정책의 구성요소간의 상호작용과 성과와의 인과관계를 명료하게 도식화하여 정책목표에 대한 논리구조와 문제해결방식을 드러내었다.

둘째로, 논리모형을 통해 프로그램의 목표와 연계된 평가지표와 정책의 주요요소들을 구체화하여 성과분석의 틀을 마련하고 평가의 타당성을 제고할 수 있다. 논리모형은 프로그램의 구성요소들과 인과관계에 대한 가설, 그리고 맥락적 요소의 잠재적 역할 등을 반영하고 있기 때문에, 성과측정과 평가에서 활용성이 높고 이론실패와 집행실패를 구분할 수 있게 한다. 프로그램 논리모형은 이론적 분석틀을 제시함으로써 정책의 기획과 평가에 유용하고, 작동원리를 파악함으로써 복잡한 현실을 살필 수 있게 해준다. 본 연구에서는 성매매 처벌정책의 목표와 연계된 평가지표들을 구성요소의 단계별로 설정하여 정책평가의 틀을 마련하였다.

셋째, 정책 관계자들은 프로그램 논리모형의 개발과정에서 서로 소통하고 참여하며, 구조적 문제의 발견 및 보정을 통해 프로그램을 학습하고 개선할 수 있다. 또한 프로그램 목표와의 연계가 타당하지 않거나 일관성이 없는 활동을 구별하여 프로그램의 디자인과 설계에 기여하는 등 정책개선을 도모한다. 본 연구에서는 프로그램 논리모형을 통해 성매매처벌법이 당초 의도한 정책목표를 달성한 것으로 나타났다면 집행과정에서 그러한 성과가 나도록 한 요인은 무엇이며, 반대의 경우에도 그러한 결과를 초래한 요인은 무엇인지를 밝히고자 하였다. 프로그램 논리모형은 단계별 분석을 통해 투입과 산출뿐만 아니라 프로그램의 과정에 대한 정보도 제공하기 때문에 향후 성매매정책에 있어서 어느 부분을 수정하거나 변경해야 하는지 피드백이 쉽다는 장점을 가진다.

넷째, 프로그램 자체에 대한 평가와 개선과는 별개로, 개발된 프로그램과 논리는 사회과학적 지식축적에 기여한다.

프로그램은 외부환경과 상호작용하면서도 별개의 존재로 구분되는 일종의 ‘상자’로 표현된다. 프로그램 활동은 상자를 통과하여 산출과 결과로 전환되고, 목표한 영향을 외부환경에 미친다. 상자라는 은유는 프로그램 평가자들과 정책분석가, 공공부문의 관리자들 사이에서 흔히 사용된다(McDavid et al., 2012: 15, 41). 고전적 평가에서는 프로그램의 전달과정이나 외부요인들을 고려하지 않고, 오직 투입-산출과 목표의 달성도만을 평가하였기 때문에 마치 ‘블랙박스(black-box)’처럼 집행의 과정에 대해서는 충분한 설명을 제공하지 못했다(김동립 & 이삼열, 2011; Chen & Rossi, 1983; Rogers, 2000). 이에 반해 ‘투명상자(white box)’ 패러다임에 의한 프로그램 논리모형 평가에서는 프로그램의 활동이 산출결과에 어떤 영향을 미치는지와 같은 과정 및 전환에 대한 정보를 고려한다. 단순한 산출의 측정을 넘어서 구성요소들과 시스템의 논리, 결과의 원인을 밝혀내는 데까지 평가를 확장하고, 이렇게 발견한 지식을 토대로 프로그램을 개선, 보완·재설계한다. 프로그램 논리모형은 이 새로운 패러다임을 통해 프로그램의 집행과 전달에 관심을 갖는 한편, 프로그램의 외부적 환경이 어떻게 프로그램의 결과에 영향을 미치는가를 검토한다(노화준, 2006a: 133-134; 이석민, 2011; 전준구, 2013; Dyehouse et al., 2009).

본 연구의 경우, 논리모형의 구성요소들은 선행연구마다 기본적으로 동일하거나 유사하다는 점에 착안하여, 기본적인 프로그램 논리모형을 바탕으로 성매매처벌법의 투입에서 활동, 산출, 결과까지의 흐름에 따른 정책효과분석을 하고자 한다.

본 연구에서 프로그램 논리모형을 분석의 기본틀로 삼은 이유는, 정책효과를 평가함에 있어 성매매처벌법 실시 이후에 성매매행위의

발생건수가 실제로 줄어들었는지를 보는 것이 더욱 명확한 결과를 제공하지만, 앞서 말한 바와 같이 성매매의 직접적인 측정은 매우 어렵기 때문이다. 따라서 형사정책이 시행되고 효과를 내기까지의 과정을 단계별로 쪼개어 각각의 성과지표를 평가하는 종합적인 분석 방법을 통해 간접적으로나마 그 정책효과를 살펴보고자 이 모형을 이용하였다. 또한 성매매처벌법은 ‘성매매 등 행위의 근절과 성매매 피해자의 인권보호’라는 명확한 목표와 문제의식을 가지고 인적·물적 자원의 투입과 각종 활동을 통해 산출물과 성과를 내고자 의도한 정책이므로 프로그램 논리모형의 체계에 비교적 적합하다고 볼 수 있다(McDavid et al., 2012: 56). 이외에도 앞서 프로그램 논리모형의 유용성에서도 살펴본 바와 같이 이 모형을 통해 프로그램의 자원, 활동 및 산출결과와 이들을 연결시켜주는 인과적 가정들을 확인함으로써 다양한 정보를 획득하고, 프로그램이 왜, 어떻게 작동하거나 하지 않았는지를 파악하여 결과의 원인을 분석할 수 있기 때문이다(김동립 & 이삼열, 2011; 최영출, 2011; Rogers et al., 2000; Reed & Brown, 2001; Dyehouse et al., 2009). 프로그램 논리모형은 성매매처벌법의 정책과정을 투명상자를 들여다보듯이 보여줌으로써 정책효과와 효과발생의 요인을 분석하는 데에 유용하게 사용될 수 있다.

다. 프로그램 이론

‘프로그램 이론(program theory)’은 프로그램의 투입과 예상한 결과를 연결해주는 인과론적 연결고리에 관한 설명이다. 즉, 프로그램의 집행과 의도한 결과 사이의 매커니즘이자 프로그램에 내재된 작동 논리이다(임지연, 2007; Bickman, 1987a; Funnell, 1997; Patton, 1997; Rossi et al., 2004; Rogers, 2000; Weiss, 1998; Wholey, 1987). 프로그램 이론(program theory)은 프로그램 논리(program logic)라고도 불리운다(노민선 & 이희수, 2012; 노화준, 2006a:

71-73; 문종열, 2007b; McLaughlin & Jordan, 2010). 논리모형에서의 프로그램 이론은 절대적인 진리나 직접적인 인과관계를 나타내기보다 활동이 특정기간 동안 어떤 과정을 통해 관찰된 결과로 연계될 것인지에 대한 일련의 연속적인 인과관계를 합리적으로 추론한 것이다. 프로그램 이론은 각 요소들이 어떻게 작동하고 상호작용하는지에 대한 논리적 과정을 투명하게 보여주고, 이러한 프로그램 이론과 가정은 논리모형의 화살표를 통해 시각적으로 표현된다. 논리모형은 프로그램 이론을 표현하는 유용한 도구이다(이석민, 2011; 전준구, 2013; Chen, 1990; McLaughlin & Jordan, 1999, 2010; Patton, 1997: 217, 227; Renger & Titcomb, 2002).

본 연구의 모형에서 프로그램 이론은 예방이론과 형사사법경제의 논리이다. 이 이론들은 정책의 각 단계를 그대로 집행하면 결국에는 ‘성매매 근절과 성매매 피해자의 보호’라는 의도한 목표를 달성하게 될 것이라는 논리적 확신의 근거가 된다. 우선 예방이론의 관점에서 성매매처벌법은 성매매에 대한 단속과 처벌을 통해 위하효과를 발생시켜 수범자들의 성매매 참여의지를 단념시킨다. 이것은 형사사법경제의 논리와도 연결되는데 성매매처벌법은 알선자 등에 대해서는 강력한 처벌을 통해 공급비용을 증가시키고, 종사자에 대해서는 퇴출비용을 해소함으로써 전체적인 공급을 감소시킨다. 성구매자들 역시 처벌을 통해 수요가 감소케 하고, 이렇게 수요와 공급을 위축시켜 성매매 전체의 거래량을 줄이고자 하는 것이다. 제3장 제1절에서는 위 논리들에 근거하여 ‘성매매처벌법은 성매매 감소에 유의미한 영향을 미칠 것이다’, ‘성매매에 대한 단속과 처벌은 체포위험 등 섹스서비스 공급과 구매에 따르는 비용을 높임으로써 성매매주체들로 하여금 정책순응을 가져올 것이다’ 등의 가설을 제시하였다.

이제 본 연구의 프로그램 이론이 되는 예방이론과 형사사법경제의 논리를 살펴보고자 한다. 아래의 이론들을 채택한 이유는 우선 두 가지 모두 ‘처벌’의 원리를 설명하는 형법의 오랜 이론들인 동시에

보편적으로 적용될 수 있는 논리이며, 성매매가 ‘매매’행위의 일종이라는 점과 성산업과 관련하여 자주 연구되어 왔다는 점⁴⁾에 근거하여 예방이론과 형사사법경제적인 측면에서 처벌의 효과가 발생하기까지의 원리를 살펴보는 일이 의미 있을 것이라 생각했기 때문이다.

2. 예방이론

국가는 생명, 신체, 재산 등에 대한 침해를 법으로 금지하지만, 다른 한편으로는 형벌이라는 개인의 법익에 대한 침해를 통해 사회일반의 법익을 보호하고 사회질서를 유지한다(윤영철, 2013, 2014; Beccaria, 2006). 국가가 형벌을 통해 범죄자 및 일반 국민들에게 위하효과를 냄으로써 성매매를 근절하고자 하는 것이 성매매처벌법이다. 그런데 과연 성매매처벌법은 개인의 법익에 대한 침해를 통해 사회일반의 법익보호와 사회질서유지라는 목적을 달성하고 있는가? 이 법률이 성매매 재범을 막고 일반인의 참여를 방지하여 과연 성매매라는 범죄행위를 실제로 감소시켰는지에 대해 분석하기 이전에, 이러한 논리의 근거가 되는 형벌이론에 대해 살펴보려고 한다.

형벌이론은 형벌의 본질을 무엇으로 보는가에 따라 응보형주의와 목적형주의로 나뉜다. 응보형주의(應報刑主義)는 형벌의 본질은 범죄에 대한 정당한 응보에 있다고 하는 사상으로 범죄를 저지른 자에게 그 대가로 해악과 고통을 되돌려 줌으로써 속죄하게 하는 것이다. 반면 목적형주의(目的刑主義)에서 형벌은 자체로서의 목적보다 장래의 범죄를 방지하기 위한 수단으로 위하, 무력화 내지 사회화를 내용으로 하며, 일반예방이론과 특별예방이론으로 나뉜다.

4) 2002년 여성부는 「성매매 실태 및 경제규모에 관한 전국조사」에서 ‘성산업’이라는 단어를 빈번히 사용하였고, 이후 「2007 성매매실태조사」에서는 성산업의 산업연관분석을 수행하였다. 그 외에도 변화순&황정임(1998)의 「산업형매매추진에 관한 연구」, 이주선(2006)의 「경제학적 관점에서 본 성매매처벌법」 등 다양한 연구에서 경제적인 관점으로 성매매처벌법을 검토하고 있다.

일반예방이론은 범죄예방의 대상을 사회일반에 두고 형법에 의한 위하·경계를 통해 범죄예방의 효과를 거둔다는 이론으로, 다시 소극적 일반예방이론과 적극적 일반예방이론으로 나뉜다. 특별예방이론의 경우 형벌이 범죄자가 재범을 단념하고 장래에는 준범생활을 할 수 있게 한다는 내용이다(신동운, 2014: 5-8; 이재상, 2011: 47-58; 최병각, 2004: 67-68).

가. 일반예방이론(일반예방주의, 一般豫防主義)

소극적 일반예방이론에 따르면 형법은 각 불법행위에 대한 처벌과 형벌의 집행을 일반국민들에게 각인시킴으로써 위하의 효과를 발휘한다. 이 이론은 합리적 인간관에 근거하며, 각 개인은 범죄와 처벌의 손익계산을 통해 심리적 압박을 받게 되고 결국 범행을 단념한다. 이에 따르면 범죄자는 나쁜 사람이라기보다 비이성적이고 비합리적인 인간에 해당한다. 대표적인 학자로는 Beccaria와 Feuerbach가 있으며, 형벌은 범죄자를 처벌함과 동시에 이 과정을 통해 다른 사회구성원들이 범죄를 저지르지 않게 하는 일반예방의 목적을 달성한다. 다시 말해 소극적 일반예방이론은 처벌에 대한 두려움을 심어줌으로써 일반인들이 범죄를 저지르지 않도록 ‘위하’한다는 것으로, 위하이론이라고도 한다(김창균, 2007; 박혜진, 2007; 이재상, 2011: 51-52). 소극적 일반예방이론의 관점에서 성매매처벌법은 단속과 처벌을 통해 잠재적 범죄자들이 성매매를 하지 않게 한다.

적극적 일반예방이론은 단순한 범죄예방을 넘어 ‘사회윤리적 심정가치의 보호’, ‘법질서의 유지 또는 방위’, ‘규범의 안정화’, ‘범죄와의 인도적인 관계의 형성’ 등의 효과를 강조한다(김창균, 2007; 윤영철, 2014). 이 이론에 따르면 형법과 국가형벌권의 목적은 국민의 규범의식을 강화하고 유지하여 안정된 질서를 유지하는 것이다(최석윤, 1997; 이재상, 2011: 52). 적극적 일반예방이론의 내용으로는 첫째, 일반시민들에게 법을 준수하는 태도가 몸에 배이도록 숙련시키는

학습의 효과, 둘째, 시민이 인식하고 있는 범죄행위가 처벌됨으로써 앞으로도 법이 지켜질 것을 기대하게 되는 신뢰효과, 셋째, 범죄인에 대한 처벌을 통해 일반시민의 법감정을 만족시키고 훼손된 법적평화를 회복시키는 만족효과가 있다(박혜진, 2007). 적극적 일반예방이론에서 성매매처벌법은 일반시민들이 성매매를 하지 않게 하고, 장래에 성매매가 근절될 것이라 믿게 하며 훼손된 사회의 건전한 풍속을 회복시키는 기능을 수행한다.

나. 특별예방이론(특별예방주의, 特別豫防主義)

특별예방이론은 형벌이 범죄인의 재범방지를 목적으로 한다는 이론이다. 이 이론은 특히 자유형의 집행을 규율하는 행형법의 영역에서 활발히 논의된다. 특별예방이론 중 소극적 특별예방의 경우 범죄인 스스로 범죄를 억제할 수 있도록 형벌을 체험하게 하는 개별적 위하와, 자유형의 집행이나 보안처분을 통하여 범죄인이 다시 범죄를 저지르는 것을 사실상 격리하는 보안을 그 내용으로 한다. 적극적 특별예방의 경우 형벌을 통하여 범죄인을 개선·교육시켜 정상적인 사회의 일원으로 복귀시키는 재사회화를 의미한다(신동운, 2014: 7; 이재상, 2011: 54-56). 성매매의 처벌에 있어서 특별예방이론은 존스쿨제도와 성매매여성에 대한 성매매 보호처분에서 찾아볼 수 있다. 존스쿨을 통해 성매수자들이 재범을 하지 않도록 교육하며, 보호처분 및 성매매 여성의 지원과 교육을 통해 이들이 다시 범죄를 저지르지 않고 정상적인 사회의 일원으로 돌아갈 수 있도록 한다.

3. 형사사법경제의 논리

형벌의 주된 목적은 범죄를 억제하는 것이다. 범죄와 형벌에 대해 경제적으로 접근하는 범경제학적 관점에서는 범죄 및 범죄인과 관

려된 모든 특징을 추상화하여 비용과 편익이라는 면에서 접근하고, 최소비용으로 최대효과를 내고자 하는 공리주의적 관점을 계승한다(박경래 외, 2009). 만일 범죄에 대한 처벌이 엄격하고 확실하며 신속하다면, 시민들은 범죄로부터 얻는 것보다 잃는 것이 더 많다고 합리적으로 판단하여 법을 위반하지 않을 것이다. 범죄행위의 비용에는 적발가능성과 처벌의 확실성이 포함되며, 이 요소들은 법집행의 엄격성을 의미한다. 결국, 법집행을 엄격하게 하는 것이 범죄의 억제에 더 효과적이라는 추론이 가능하다. 처벌로 인한 ‘기대형벌’의 값이 범죄의 성공에 의한 ‘기대이익’의 값보다 커야 하며, 기대형벌은 범죄로부터 발생한 피해비용과 범죄통제비용을 합한 범죄의 ‘사회적 총비용’보다는 작아야 한다(박혜진, 2007).

성매매 역시 형사사법경제의 측면에서 검토할 수 있다. 성매매처벌법의 정책대상인 성매매는 경제학적 관점에서 보면 일종의 재화(Goods)로 분류할 수 있다(이주선, 2006: 46). 성매매가 자유시장경제에서 이루어진다고 가정할 때, 성적 만족을 원하는 사람들은 성매매에 비용을 지불함으로써 수요를 창출하고 이러한 수요에 대해 공급을 제공하려는 사람들 역시 시장에 참여하게 된다(김은경, 2002a; 박경래 외, 2011; 박혜진, 2007). 성매매처벌법은 벌금과 징역 등 강력한 처벌을 통해 성매매의 거래경로 종사자들의 공급비용을 올리려는 시도이다(이주선, 2006: 5). 우선 알선업자 등을 강력하게 처벌하여 성매매의 공급비용을 상승시키는데, 벌금과 징역은 성매매의 거래경로에 종사하는 자들에게 처벌의 위협성, 즉 비용으로 작용한다. 또한 성매매처벌법은 성매매종사자에 대한 채권·채무관계와 여타 불평등 계약을 무효화함으로써 이들을 장기계약상태에 묶어 두었던 퇴출비용을 해소하고 지대를 축소시킨다. 결국 다른 조건이 일정하다면 성매매처벌법의 집행을 강화하는 것은 성매매의 공급을 축소할 것이다(이주선, 2006: 64). 한편 성매매처벌법은 성구매자와 매도자에 대한 처벌과 제재를 통해 성매매에 대한 수요를 감소시킨

다. 앞서 예방이론에서 살펴본 바와 같이 성매매처벌법은 단속을 강화하여 매매자가 검거될 확률, 즉 적발가능성을 높인다. 적발 후 법규에 의해 처벌된다는 사실은 성매매 행위자들에게 위협이자 비용으로 작용하여 성매매시장에 참여하고자 하는 의지를 단념하게 한다. 성매매 역시 이윤추구라는 경제적 동기에서 비롯되기 때문에 성매매로 인한 직·간접적인 이익을 박탈하거나 비용을 증가시킨다면 성매매는 자연스럽게 고사하거나 위축될 수밖에 없다는 논리이다(여성가족부, 2006: 3, 96). 성매매처벌법은 성매매로부터 얻는 효용보다 이에 대한 처벌 등의 비용을 높임으로써 성매매 근절이라는 정책목표를 달성하고자 하는 것이다.

제 2 절 선행연구 검토

1. 대한민국 성매매 정책의 연혁

성매매의 역사적 배경은 현재의 정책에 영향을 미치므로 그 연혁을 살펴봄으로써 현재의 상황을 이해하는 데에 도움을 얻을 수 있다(변화순 & 황정임, 1998: 39). 한국에서 성매매가 본격적으로 확산되기 시작한 것은 일제강점기였던 1904년 6월 「경성영사관령」에 의해 일본식 유곽이 나타나고, 1916년 3월 ‘유곽업창기취체규칙’의 시행으로 공창제도가 시행되면서부터이다. 해방 이후 미군정시대 및 한국전쟁기에는 1946년 5월 「부녀자의 매매 또는 그 매매계약의 금지에 관한 법령」이 공포·시행되었고 1947년 11월에는 「공창제도 등 폐지령」이 제정되어 매춘이 금지된 바 있다. 하지만 이령의 시행에도 불구하고 소위 기지촌이라 불리우는 사창은 근절되지 않았으며, 6·25 전쟁을 거치면서 오히려 사창을 중심으로 한 율락행위

는 더욱 확산되었다. 1960년대에는 전국적으로 사창가가 확대되었는데, 5·16 군사혁명정부는 「윤락행위등방지법」과 동법시행령을 제정하고 「인신매매 금지 및 타인의 매춘행위에 의한 착취 금지에 관한 유엔협약」에 가입하여 성매매를 금지하기 위한 국가개입을 시도하였다. 그러나 1970년대와 1980년대를 거치면서 관광산업이 발달하고 3차 서비스산업의 성장이 지속되면서 전업형 성매매뿐만 아니라 겸업형 성매매라는 새로운 형태의 성매매 유형이 출현·확대되었다(김기태 & 하어영, 2012: 19-21, 30; 변화순 & 황정임, 1998: 40-46; 여성부, 2002b: 126-128; 이경재, 2009; 이주선, 2006: 18-22).

1961년 11월 9일 법률 제771호로 제정된 「윤락행위등방지법」은 그 후 1995년 1월 5일 법률 제4911호에 의하여 전면개정된 것을 포함하여 총 7차의 개정을 거쳐 2004년 3월 22일 「성매매알선등행위의 처벌에 관한 법률」 부칙 제2호에 따라 폐지되었다. 기존의 윤락행위방지법이 폐지되고 성매매처벌법이 등장하게 된 배경에는 2000년을 전후로 군산성매매업소와 광주송정리, 미아리 등지에서 발생한 일련의 성매매업소 화재 사망사건이 있다. 당시 성매매여성들은 쪽방에 자물쇠 등으로 감금당한 채 생활했는데, 이러한 상황이 화재사건을 통해 각종 매체에 보도되면서 일반 대중들에게 공개되고 성매매에 대한 인식전환의 필요성과 함께 정책변화를 모색하게 만드는 계기가 된 것이다(김기태 & 하어영, 2012: 27-29; 김명환 & 안혁근, 2006; 김선희 외, 2005; 김은경, 2002a, 2004: 123-124; 김지혜, 2009, 2010; 박오순 외, 2010: 80; 여성가족부, 2006: 3; 이경재, 2009; 이호중, 2002). 이후 여성단체들의 노력과 당시의 정치적 상황이 맞물리면서 입법에 유리한 환경이 조성되었고(김지혜, 2009; 목진휴 & 홍성걸, 2006), 성매매처벌법은 2004년 3월 22일 제정, 동년 9월 23일부터 시행되었다. 성매매처벌법은 성매매 근절이라는 특정한 정책목표를 달성하기 위해 입법의 형식을 통해 구현된 일종의 형사사법정책이다.

2. 성매매처벌법과 구 윤락행위등방지법의 차이

구 윤락행위등방지법(이하 윤방법)은 앞서 본 바와 같이 성매매처벌법의 등장과 함께 폐지되었다. 성매매처벌법 제정 당시에 국회 법제사법위원회⁵⁾에서 윤방법의 문제점을 지적하고, 국회본회의⁶⁾에서 ‘성매매 공급자와 중간매개체를 차단하여 우리 사회에 만연되어 있는 성매매알선등행위와 성매매를 근절하기 위하여’ 이 법을 제안하였다고 한만큼 두 법의 차이점을 밝히고 성매매처벌법의 의의가 무엇인지를 살펴볼 필요가 있다고 생각한다.

우선 두 법의 가장 큰 차이점은 ‘윤락’이라는 용어를 ‘성매매’라는 용어로 대체한 일이다. ‘윤락’이라는 용어는 도덕주의적 개념으로부터 파생되었으며 ‘윤락행위’는 ‘불특정인을 상대로 하여 금품 기타 재산상의 이익을 받거나 받을 것을 약속하고 성행위를 하는 것’을 말한다⁷⁾. 이 용어는 성매매의 문제를 오로지 성을 파는 판매자 개인의 도덕적 타락의 문제로 환원시킨다는 점에서 문제가 있다(김은실, 2001: 162; 박오순 외, 2010: 79; 변화순 & 황정임, 1998: 23; 여성가족부, 2007: 244, 340; 이주선, 2006: 41-42; 조국, 2003)⁸⁾. 반면에 ‘성매매’라는 용어는 성을 거래하는 쌍방의 행위를 강조한다. 성매매라는 용어는 성이 자본주의 사회에서 상품처럼 매매되는 현실을 드러내는데(김현선, 2001: 16; 이호중, 2002), 조국(2003)은 이러한 현실을 객관적으로 표현하기 위해 ‘성매매’라는 용어가 법률용어로는 타당하다고 언급하였으며, 최병각(2004: 48)과 최상욱(2004)은 각각 이 용어가 객관적 거래의 측면과 성산업의 메커니즘을 잘 드러낸다는 점에서 적절한 용어라고 하였다. 또한 성매매라는 단어는 성의 사고 팔기를 성산업화와 상품화의 맥락 속에서 파악한다(김은실, 2001:

5) 제16대국회 제234회 제9차 법제사법위원회 회의록. 2002. 11. 1.

6) 제16대국회 제245회 제11차 국회본회의 회의록. 2004. 3. 2.

7) 윤락행위등방지법 [시행 1999.5.9] [법률 제5847호, 1999.2.8, 일부개정] 제2조 제1항

8) 이러한 인식은 제16대국회 제234회 제9차 법제사법위원회의 회의록(2002. 11. 1.)에도 반영되어 있다.

163; 원미혜, 1999; 이호중, 2002). 성매매는 개인의 문제에 그치는 것이 아니라 매도자, 매수자, 알선자 등 시장과 사회의 문제이기에, 이를 매도자 개인의 윤리적 타락이나 숙명적 불행으로 바라보는 것은 문제의 본질을 제대로 파악하지 못한 것이다(최병각, 2004: 48).

행위규정의 방식 외의 두 번째 차이점으로 법에서 규정하는 행위의 범위가 있다. 윤방법에서는 행위요소를 “성행위”라고 규정하고 있으나, 성매매처벌법에서는 이를 “성교행위 또는 구강·항문 등 신체의 일부 또는 도구를 이용한 유사성교행위”로 명시하여 처벌의 범위를 포괄적으로 규정하고 있다(제2조 제1항). 현재 성매매 단속을 피하여 키스방, 대딸방 등 다양한 유사성행위 업소가 늘어나고 있다는 사실을 고려할 때, 성매매처벌법에서의 정의가 적절하다고 볼 수 있다.

셋째, 성매매처벌법은 윤방법과는 달리 성매매 행위, 성매매 알선 행위, 성매매 목적의 인신매매, 성을 팔 목적으로 타인을 고용·모집 하거나 이러한 직업을 소개·알선하는 행위, 그리고 이들 행위 및 업소에 대한 광고까지 금지행위에 포함한다(제4조). 성매매에 이용되는 사실을 알면서도 자금·토지·건물을 제공하는 것을 성매매 알선행위에 추가하였고, 성매매 목적의 인신매매와 중개 및 직업소개 그리고 광고에 대해서도 명시적인 금지조항을 두고 있다. 또한 성매매처벌법은 윤방법에 비해 관련 범법자에 대한 처벌을 대폭 강화하고 있으며 몰수와 추징에 대한 구체적인 조항을 명시하고 있다(제25조).

마지막으로 윤방법은 성매매 종사자를 ‘요보호자’라는 정의에 입각하여 사실상 범법자로 정의하였다. 반면 성매매처벌법은 ‘성매매피해자’라는 정의를 통해 타의에 의해 할 수 없이 성매매종사자가 된 것으로 간주하여 처벌보다는 보호에 집중하고, 처벌의 초점은 성매매 알선자와 수요자들에 두고 있다. 또한 윤방법과 달리 국가나 지방자치단체가 성매매등행위의 예방과 근절을 위해 법적 대책과 자원조달 의무를 하도록 명시하고 있으며 성매매 피해자의 보호와 불이익 방지 장치를 상세하게 규정하고 있다(김명환 & 안혁근, 2006; 여성가족부, 2007: 340; 이주선, 2006: 43-44).

<표 1>은 여성가족부에서 성매매처벌법의 개념과 내용을 표로 정리하여 홈페이지에 게재한 것⁹⁾을 기초로 하여, 직접 성매매처벌법과 윤방법의 법안을 읽고 본 연구자가 보완한 것이다.

< 표 1 > 성매매처벌법과 구 윤락행위등방지법의 비교

| 범죄 유형 | 윤락행위등방지법 | 성매매처벌법 |
|--|---|---|
| 폭행·협박 위계 등, 보호·감독 관계 이용으로 성을 파는 행위를 하거나 한 경우 등 | 5년 이하 징역, 1,500만원 이하 벌금 | 10년 이하 징역 또는 1억원 이하 벌금(대가의 전부 또는 일부를 받거나 청소년·심신장애자 등 상대방, 폭력조직 구성원의 범행은 1년 이상 유기징역) |
| 감금 등 방법 성매매 강요, 고용·관리자의 위계 등에 의한 낙태 등 강요, 성매매목적 인신매매 | 없음 | 3년 이상 유기징역 |
| 피보호·감독자에게 마약 등 사용, 폭력조직 구성원의 성매매 목적 인신매매 등 | 없음 | 5년 이상 유기징역 |
| 영업으로 성매매알선 등 | 5년 이하 징역, 1,500만원 이하 벌금(윤락행위 유인·권유 및 상대방이 되도록 유인·권유·강요한 경우 3년 이하 징역, 1,000만원 이하 벌금) | 7년 이하 징역 또는 7,000만원 이하 벌금 |
| 단순 성매매알선 등 | 3년 이하 징역, 1,000만원 이하 벌금(윤락행위 유인·권유·상대방이 되도록 유인·권유·강요한 경우 2년 이하 징역, 500만원 이하 벌금) | 3년 이하 징역 또는 3,000만원 이하 벌금 |
| 성을 파는 행위 등을 하도록 직업의 소개·알선 목적 광고 등 | 없음 | 상동 |
| 영업으로 위 광고물 제작·공급·게재한 행위 등 | 없음 | 2년 이하 징역 또는 1,000만원 이하 벌금(광고물이나 광고가 게재된 출판물의 배포 행위는 1년 이하 징역 또는 500만원 이하 벌금) |
| 성매매행위자 | 1년 이하 징역, 300만원 이하 벌금, 구류 또는 과료 | 좌동 |

9) 여성가족부 정책안내 - 성매매방지정책의 이해

http://www.mogef.go.kr/korea/view/policyGuide/policyGuide03_04_05.jsp?viewfnc1=1&viewfnc2=1&viewfnc3=1&viewfnc4=0&viewfnc5=0&viewfnc6=0

3. 성매매처벌법 관련 논쟁과 근거들

성매매를 법률로 금지하는 것에 대한 찬성과 반대의 시각은 각자의 논리적 기초를 근거로 하여 첨예한 대립을 보여 왔기에 종합적인 실증연구 없이는 어느 한 쪽이 옳다고 쉽게 단언할 수 없다. 성매매에 관한 논의는 주로 법학과 여성학의 영역에서 제기되지만, 철학이나 경제학 등의 분야에서도 광범위하게 제기된다. 다양한 견해 속에서 주로 대립하는 의견은 ‘성인들 사이의 자발적 합의에 의한 성매매(단순 성매매)’에 대한 것이다. 폭력이나 강요에 의한 성매매나 성착취 목적의 성매매 등에 관하여는 대부분 큰 이견이 없이 그 불법성을 인정하지만, 성인 간의 자발적 성매매에 대해서는 각자 상이한 입장을 보이고 있는 것이다(이경재, 2009). 따라서 본 연구는 성매매처벌법의 정책효과평가를 행하기에 앞서 성매매의 규제에 대한 기존의 대립적 의견들을 살펴보고자 한다. 각각의 의견에 따라 성매매의 처벌근거와 형사법적 대응이 달라진다.

가. 규범적·윤리적 논의 - 도덕주의적 금지론과 인간의 존엄성

우선 성매매처벌법이 제정된 데에는 앞서 말한 바와 같이 규범적이고 윤리적인 의도가 크게 작용하였다. 성매매처벌법의 전신인 율방법의 제정이유를 살펴보면, ‘사회의 이면에서 만연되고 있는 율락행위를 방지하여 국민의 풍기정화와 인권존중에 기여하고자 하는 것임’을 밝히고 있다. 성매매처벌법은 이러한 입법의도를 계승하는 한편 추가적으로 알선자와 중간매개를 차단하는 등 더 효과적인 규제를 하고자 한다. 보수적 도덕주의적 접근(conservative moral approach)은 성매매에 대한 전통적이고 지배적인 이해방식으로써, 도덕과 가족, 사회안전이라는 보수적인 관점에서 성매매를 파악하며 법도덕주의에 기초한다(이경재, 1999; 조국, 2003; Cooper, 1989). 도덕적 보수주의에서 성매매는 ‘성’을 상품화하여 인간을 육체로 환원

시키고 인간을 욕구해소의 수단으로 보게 한다는 점에서 인간의 가치와 도덕에 해악을 끼치는 사회악이므로 반드시 근절해야 할 대상이 된다. 이 입장은 인간존엄과 직결된 생명과 신체를 매매의 대상으로 삼을 수 있는지, 돈으로 거래해도 되는 것인지에 대한 질문을 끊임없이 제기한다. 절대적 가치인 인간존엄의 관점에서 인간의 생명이나 신체를 매매하는 행위를 자발성이 있다고 하여 개인의 자유영역에 무작정 맡겨둘 수는 없으며, 수요와 공급의 시장경제논리가 인간신체에 대하여는 그대로 관철될 수 없다는 것이다. 또한 일반적으로 성매매 종사자들은 자신들의 동의와 무관하게 성적 서비스의 대상이 되거나 열악한 환경에서 근무하는 경우가 많고, 성을 물질과 교환할 수 있다는 발상은 종종 황금만능주의나 물질주의로 발전되기도 한다(민경자, 1999; 박오순 외, 2010: 96-97; 이호중, 2002; 조국, 2003; 최병각, 2004: 46; 하태영, 2002; Barry, 1995: 23; Cooper, 1989; Stremmler, 1994; Thompson, 1999). 따라서 이 입장에 따를 경우 성매매는 강요된 것이든 자발적인 것이든 비도덕적이므로 법적으로 용인될 수 없다. 또한 이 관점에서 성매매 여성은 도덕과 건전한 풍속 및 인격을 타락시키고 가정과 사회에 위협을 야기하는 인물로서, 일부일처제를 바탕으로 한 사회질서를 파괴하는 존재인 동시에 가정을 중심으로 한 재생산구조에 위협이 되는 집단으로 인식된다. 성매매는 혼외 성행위를 가능하게 함으로써 결혼이 근간이 되는 가족, 나아가 가족을 기초단위로 하는 사회까지 무너뜨릴 수 있기 때문이다(민경자, 1999; 이경재, 1999; 이주선, 2006: 50-51; 이호중, 2002; 조국, 2003; Cooper, 1989; Stremmler, 1994; Thompson, 1999).

그러나 도덕주의 담론의 경우 자발적인 직업선택을 도덕적으로 비난하고, 성매매를 개인적인 책임문제로 돌려버린다는 문제가 있다. 이 관점은 성매매를 개인문제로 환원하고 이들의 인권문제를 단지 온정주의적·계몽주의적 차원에서만 바라본다. 이러한 문제에 대한 비판은 앞서 ‘윤락’이라는 용어가 ‘성매매’로 대체되는 과정에서 살펴본 바 있다(권영상, 2007; 이경재, 1999; 이미경, 1987; 이호중, 2002).

윤방법 제1조(목적)에 있던 ‘선량한 풍속’이나 ‘윤락(淪落)’이란 용어가 폐기된 것 역시 성매매에 대한 도덕주의적 관점을 탈피하려는 입법자의 의도로 볼 수 있다(김지혜, 2009). 오늘날 자본주의 체제 하에서는 여성을 성적으로 대상화하거나, 이미지나 상징, 기호로써 성을 상품화하는 일이 빈번하게 발생되고 있다. 육체의 직접적 거래 외의 상업적인 성적 이미지에 대해서는 대부분의 사람들이 관대하거나 때로는 호의적이면서 성매매에 한해서만 범죄로 규정하는 일은 타당하지 않다는 지적 또한 존재한다(김은경, 2002a). 뿐만 아니라 의식주의 해결이나 병원의 의료서비스 등 인간에게 가장 중요한 생명이나 건강조차도 금전의 대가를 지불해야 보존할 수 있는 현실에서 성적 서비스에 대한 지불이 과연 인간의 존엄을 해친다고 볼 수 있는지 의문을 제기하는 의견도 있다(이경재, 1999; 2009).

나. 페미니즘 담론

페미니즘 담론은 ‘사회적 성’의 개념, 즉 ‘왜 남성은 구매하고 여성은 판매하는가’라는 물음으로부터 성매매에 대한 논의를 시작한다. 물론 여성도 성구매의 주체가 될 수 있고 동성간의 성매매도 가능하다는 점에서 페미니즘 담론은 반박될 수 있지만, 입법과정에서 이 담론이 주요한 역할을 수행하였다고 판단한 바, 이 내용을 찬반논쟁의 근거항목으로 포함시켰다. 페미니즘 담론은 자유주의, 사회주의, 급진주의, 포스트 페미니즘의 입장으로 나뉜다(이은애 & 김재광, 2006: 23). 앞서 살펴본 보수적 도덕주의를 도덕적 여성주의의 입장으로 보는 견해도 있다(이경재, 2009; 이성숙, 2002: 27-32).

자유주의 페미니즘(Liberal feminism)은 모든 인간은 자율적인 존재이고 사적 영역에 대한 국가의 개입은 최소한도에서 이루어져야 한다는 전통적 자유주의 이데올로기에 기초한다. 이 입장에 의하면 돈을 위한 성매매는 반사회적이라고 할 수 없으며, 성매매는 몸을 파는 것이 아니라 개인적 서비스의 제공일 뿐이다. 물론 강요된 성

매매에는 반대하지만, 한 개인이 돈과 성적 만족을 위한 수단으로써 그들의 몸을 이용한다면 그 선택은 자유이고, 이를 도덕적 다수자의 기준으로 평가하거나 형사제재를 가해서는 안 된다는 것이다(이경재, 1999; 조국, 2003; Cooper, 1989; Freeman, 1989; Richards, 1979). 자유주의 페미니스트들은 성적 서비스의 판매를 금지하는 것은 자신의 몸에 대한 여성 스스로의 결정권을 국가가 부당하게 간섭하여 자유와 형평의 권리를 침해하는 것이라고 말한다(이은애 & 김재광, 2006: 24; Freeman, 1989). 이 입장은 성매매에 대한 도덕적 낙인을 제거하고 성매매 여성의 선택을 존중하며, 성매매를 여성비하나 피지배의 상징이 아닌 여성해방적 시도로 이해하여 성매매의 비범죄화를 주장한다. 여성의 성과 몸을 억압하는 사회에서 여성은 성매매를 통하여 자신의 성과 몸에 대한 처분의 자유를 행사할 수 있으며, 이를 통해 경제적 주도권과 소득을 향유하는 등 사회적 장벽을 깨뜨리게 된다는 것이다(김기태 & 하어영, 2012: 251-252; 이경재, 1999; 조국, 2003; Clements, 1996; Fechner, 1994; McClintock, 1993).

사회주의적 페미니즘은 역사적 유물론을 기반으로 하여 성매매를 이해한다. 자본주의의 구조에서 여성은 남성보다 불리한 경제적 지위에 위치하게 되며, 가부장제는 여성의 노동이 정당하게 인지되지 않고 제대로 임금을 지불받지 못하게 한다. 이러한 자본주의와 가부장제가 결합하여 성매매를 발생시켰으며 빈곤한 여성이 성매매를 하도록 만들었다. 이들은 가난한 여성이 없다면 성매매 여성도 없을 것이며, 주어진 사회구조에서 여성은 가난을 극복하기 위해 성매매를 선택할 수밖에 없다고 강조한다(김기태 & 하어영, 2012: 252-253; 조국, 2003; Lopez-Jones, 1987: 271-273; Thompson, 1999). 사회주의 페미니즘은 성매매여성의 노동권을 인정하며, 비난의 대상은 성매매나 성매매여성이 아니라 자본주의와 가부장제라고 한다(변화순 & 황정임, 1998: 25; 이경재, 1999; 조국, 2003).

급진적 페미니즘(Radical feminism)은 성매매를 남성지배적인 사회의 억압과 여성의 비인간화의 결과물로 본다. 만약 여성이 스스로

성매매 종사를 선택했다더라도 이는 남성 중심적인 사회의 압력에 의해 내적으로 강제된 것이며, 자유로운 것으로 보이는 성매매 알선 계약도 실제로는 불공정한 강제적 동의에 의한 것이다(김은경, 2002a; 이은애 & 김재광, 2006: 25; 이호중, 2002). 이 입장에서는 성을 상품화하고 여성에 대한 강제와 억압을 용인하는 사회 속에서 성매매의 '선택'은 사실상 무의미하며, 비록 돈을 지불하였더라도 남성이 돈을 내기만 하면 여성을 무제한적으로 이용할 수 있게 한다는 성매매의 본질적 해악이 변화하는 것은 아니라고 한다. 이들은 성매매가 불평등한 사회구조에서 남성의 성적 지배와 여성의 성적 복종을 제도화함으로써 여성의 종속을 정당화하고 여성을 대상화하는 '가부장제적 억압'이라고 이야기한다(김은경, 2002a; 조국, 2003; Freeman, 1989; Thompson, 1999). 성매매를 통해 남성은 독립된 상품이나 서비스가 아니라 여성 그 자체, 여성의 성적 자아를 구매하기 때문에, 성매매는 여성의 자아를 파괴하고 여성의 성을 교환과 매매가 가능한 상품으로 전락시킨다(김기태 & 하어영, 2012: 251; 김은경, 2002a; 변화순 & 황정임, 1998: 26; 이은애 & 김재광, 2006: 26; 조국, 2003; Barry, 1995: 71). 그러므로 성매매 종사여성 뿐만 아니라 비종사 여성들까지 모두가 이러한 구조의 피해자이며, 급진주의 페미니스트들은 성매매가 강제에 의한 성적 학대이자 여성에게만 차별적으로 가해지는 착취와 폭력의 체계이므로 범죄로 규정하여 근절할 것을 요구한다. 또한 성매매 종사여성을 비범죄화하는 동시에, 알선자와 성 구매 남성에 대한 처벌은 보다 강화되어야 한다고 주장한다(김은경, 2002a; 이은애 & 김재광, 2006; 이호중, 2002; 조국, 2003; Fechner, 1994).

포스트 페미니즘(Post-feminism)은 성매매를 옹호한다는 점에서 자유주의 페미니즘과 유사한 입장을 취하며, 지금까지 낙인찍혀온 성매매 여성들이야말로 담론의 개체가 아닌 주체로서 존중되어야 한다는 입장이다. 따라서 성매매를 비범죄화하고, 나아가 성매매를 직업의 일종으로 승인함으로써 여성들로 하여금 자유로운 선택을 할

수 있게 하자는 관점이다. 이들은 여성의 자율성과 행위주체성이 사회적 금기에 우선하며, 성적 서비스와 인격을 분리하여 성매매는 당사자의 선택이자 일종의 ‘노동’으로 인정될 수 있다고 한다. 그러므로 성매매는 ‘섹스 노동(sex work)’으로서, 그리고 성매매종사자는 ‘섹스 노동자(sex worker)’로서 보호받고 존중받아야 한다고 주장한다. 매춘여성 권리 국제위원회(ICPR)는 성매매를 ‘성적 자기결정’의 한 행동으로 간주한다(김은경, 2002a). 포스트 페미니스트들은 성매매를 범죄화하는 것은 종사 여성에 대한 편견과 부정적인 이미지만을 고착시킬 뿐이고, 성적으로 억압된 여성들을 벗어나게 하는 진짜 방법은 성매매를 비범죄화하는 것이라고 말한다. 성매매가 종사 여성의 인권을 억압하는 것이 아니라 가부장적 기제에 따른 사회적·문화적·법적 낙인이 성매매 여성을 억압하고 단속한다는 것이다. 포스트 페미니스트들은 스스로를 피해자가 아니라고 생각하는 성매매 여성들에게 ‘무력한 피해자’임을 각인시키는 급진적 페미니즘의 입장은 엘리트 여성주의의 권위적 온정주의에 의한 것이라고 주장한다(이성숙, 2002: 37-40; 이은애 & 김재광, 2006: 29; 이호중, 2002; Bell, 1987: 29, 1994).

다. 사회보호적 입장

사회보호적 입장은 19세기 유럽에서 성병이 창궐하면서 공중보건 보호의 목적으로 성매매 여성을 국가가 관리했던 것에서 비롯되었다. 이 입장은 20세기 들어 여성의 신체에 대한 국가의 과잉침해라는 비판과 함께 위세가 약해지는 듯 보였으나, 이후 AIDS가 사회적 이슈화되면서 다시 강화되고 있다. 사회보호적 입장은 성매매의 사회적 영향에 초점을 두는데, 우선 공중보건보호적 입장에서는 성매매를 성병이나 에이즈 등의 원인에 기여하는 것으로 보고 이러한 질병의 예방을 위해 성매매 종사자들에 대한 건강검진이 필요하다고 주장한다(여성부, 2002a: 397). 이 입장에서는 성매매가 질병의

근원이 된다는 점에서 근절되어야 할 범죄라고 한다(이경재, 1999). 이경재(1999)와 이성숙(2002: 37-38)의 경우 성매매종사자들은 매매 과정에서 성병이나 요도염 등의 질환에 걸릴 확률이 높고, 성매매 질병뿐만 아니라 구타 등의 물리적 폭력이나 우울증 등의 신경질환에 시달리기 쉽다고 언급하였다. 하태영(2002) 역시 성매매종사자는 보건의 사각지대에 있으며, 각종 성병에 감염되고 임신과 낙태를 경험하며 AIDS에 노출되어 있다고 하였다. 성매매 종사자들은 정신적·육체적 피해에 더불어 강간 또는 폭행사건이나 사기의 피해자가 되기도 한다. 1980년대 캐나다에서 성매매여성의 사망률은 국가평균 사망률보다 무려 40배가 높았던 것으로 나타났다는 자료가 있다(김은경, 2002a; Simon et al., 1982: 259). 특히 성병은 남성에 비해 여성이 뚜렷한 증상이 없는 편이기 때문에, 잠복기에도 매매과정에서 타인에게 전염될 수 있고 성구매자와 그의 가정에까지 피해를 초래한다. 보건관리가 문제가 되는 것은, 이러한 위험부담이 사회적 비용으로 되돌아오기 때문이다(박오순 외, 2010: 90-91; 이주선, 2006: 6-7). 그러나 이 입장은 성매매로 인한 사회적 영향의 원인을 종사자들에게만 부담시키며, 그들에게 등록, 검진, 성병 유무의 확인 등을 강제하거나 건강검진의 과정에서 발생하는 인권침해는 묵인한다는 점에서 비판된다(이경재, 1999; 이은애 & 김재광, 2006: 29-31). 이들의 주장과 같이 성매매를 범죄화할 경우, 오히려 정부가 종사자의 건강을 파악하는 등 성병근절을 위한 노력자체를 할 수 없게 된다는 지적도 있다(박오순 외, 2010: 97). 또한, 성매매처럼 AIDS를 유발하는 것으로 주로 거론되는 동성애는 처벌하지 않으면서 성매매만을 처벌하는 것은 형평성의 가치에도 위배된다(이경재, 1999).

한편, 과거처럼 등록대상을 지정하여 국가가 성병관리를 적극적으로 하지 않는 상황이 반드시 성병이나 AIDS의 창궐로 이어지는지에 대해서는 의견이 엇갈린다. 영국의 성병방지법(1864, 1866, 1869)은 성병 만연을 방지하기 위해 성매매 여성들을 행정 당국에 등록시키고 정기적으로 의사의 검진을 받게 했으며, 감염시 병원에 감금

하였다. 그러나 이러한 성병 검진은 성병을 억제하는 데 별 효과가 없는 것으로 드러났다(이성숙, 2002: 44-45). 또한 Perkins(1991)의 경우, 성매매종사자들은 통념만큼 성병이나 AIDS에 걸릴 위험이 높은 것은 아니라고 하였다. 과거와 달리 의학과 피임기구가 발전했기 때문이다. 성매매로 인한 성병의 발생율은 전체의 10%에도 미치지 못한다는 미국의 연구도 있는데, 헤르페스(herpes)라는 성병은 성매매의 탓이라기보다는 중년 남녀들이 활발하게 성행위를 한 것이 원인이 되었던 사례가 있다(이경재, 1999; Tong, 1997: 110).

사회보호적 입장 중 질서유지적 입장의 경우 성매매를 지역의 안전이나 부동산 매매가, 아동이나 청소년의 교육문제와 결부된 사회 문제로 인지한다. 예를 들어 성매매는 종사자에 대한 폭력이나 강간, 착취의 문제를 비롯하여 마약시장 및 조직범죄와 연루되는 등 치안상의 문제와 부수범죄의 해악을 유발한다는 것이다(여성부, 2002a: 397; 이경재, 1999). 특히 성매매는 조직범죄와 연루되는 경우가 많고, 그 과정에서 마약이나 인신매매 등의 부수범죄를 동반한다는 선행연구들이 있었다. 그 중 인신매매는 성매매처벌법을 제정할 시기부터 문제로 언급되었던 내용이다. 성매매처벌법 제2조 제4호 나목에서도 ‘마약등에 중독되어 성매매를 한 사람’을 성매매피해자로 지정하여 마약이나 인신매매의 부수범죄가 성매매에 수반되는 것을 우려하였다. 독일의 입법부와 스웨덴 정부에서도 성매매가 직·간접적으로 조직범죄와 인신매매, 마약범죄의 부수현상을 불러온다는 것을 이유로 성매매를 금지하였다(김은경, 2002a).

비단 성매매와 관련된 사람들이 아니라도 길거리에서 성매매 종사자나 업소가 많이 목격되는 지역의 경우, 희롱이나 추행사건이 빈발하여 학부모들은 자녀의 안전과 교육을 우려하게 되었으며 청소년들은 이동의 자유에 제한을 받게 되었고 많은 주민들이 부수범죄 현상을 두려워하게 되었다고 한다(이은애 & 김재광, 2006: 31-32; Kantola & Squires, 2004). 또한 앞서 성매매의 규범적·윤리적 논의

에서 언급한 바와 같이 성매매는 결혼이라는 제도와 이에 근거한 가족 및 사회의 기반을 허물 가능성이 높기에 부정적인 것으로 인식되기도 한다. 그러나 이 입장 역시 성매매 종사자들에 대한 낙인을 강화시켜 이들을 사회적으로 배척하는 영향을 준다는 비판을 받고 있다(이은애 & 김재광, 2006: 32; Sibley, 1995).

라. 인간본성의 문제

사회적 금기에도 불구하고 인류사에서 성매매는 모든 역사과정을 통하여 다양한 형태로 항시 존재하여 왔던 것이 사실이다(여성가족부, 2002b: 393, 398). 성매매의 처벌과 허용의 문제를 떠나서 과거부터 현재에 이르기까지 대부분의 국가와 민족에서 성매매라는 사회현상이 발생한다는 것은 일정부분 인간의 본성이 이 문제에 관여하고 있다는 것을 반증한다. 섹스가 인간의 본성인 것과 같이 성매매 또한 이런 인간의 성적 욕구와 본능에 기인한 것이다. 인간은 동물과 달리 성관계를 단지 종족번식이나 생식만을 목적으로 하는 것이 아니라 쾌락이나 행복 등 다른 목적을 위해서도 한다. 섹스는 인간의 본능과 관련하여 쾌락 및 번식의 기능을 수행하고 있으며 이를 개인적인 역량으로 해결하지 못하는 자들의 경우 자신의 본능적 욕구를 해결하기 위해 금전 등의 대가를 지불하고서라도 이러한 관계를 취하고자 할 것이다. 시각을 바꾸어 보면 오히려 자신의 성적 욕망을 해결하기 어려운 이들에게 별다른 대책 없이 금욕만을 강요하는 것이 오히려 인간의 존엄을 해치는 것일 수도 있다. 또한 인간의 본능이 외부적으로 표출되는 양상은 개인의 성향에 따라 다를 수 있는데, 표출되는 성적 행동이 적어도 타인에 대한 폭력이나 강요, 착취의 형태가 아니라면 국가의 개입과 금지가 과연 타당한 것인지 생각해보아야 할 것이다(이경재, 2009; 최병각, 2004: 65).

같은 맥락에서 대두된 것이 성매매근절불가론 등의 의견으로, 개인의 성적 본능은 금지한다고 하여 없어지는 것이 아니기 때문에 성폭

력 등 성범죄의 증가가 성매매 근절에서 비롯될 수 있다는 것이다. 비슷한 입장으로 성매매의 음성화와 풍선효과 역시 앞서 말한 인간 본능에 의해 필연적으로 수요가 발생하게 되고 이에 대응하는 공급 또한 발생하기에 대두된 문제들이라는 의견이 있다. 성매매는 인류의 역사와 함께한 오랜 직업이므로 제도로 억누를 수 없다는 의견 역시 마찬가지이다(김기태 & 하어영, 2012: 106; 김은경, 2002a).

마. 입법적인 정당성

형법적 측면에서 성매매에 대한 비범죄화를 주장하는 견해들(오영근 & 박미숙, 1995; 임웅, 1999: 66-109; 오영근, 2001: 59-64)은 대체로 형법의 보충성원칙에 근거하여 성매매는 형법이 관여할 문제가 아니며, 성매매는 피해자 없는 범죄이자 사회적 유해성이 없는 행위라는 점을 근거로 든다(윤영철, 2001; 이호중, 2002). 단순 성매매를 처벌하는 경우 사생활에 대한 국가권력의 과도한 개입이 초래될 위험성이 있다는 것이다(하태영, 2002).

우선 입법적 정당성의 측면에서 성매매처벌법을 비판하는 사람들은 이 법이 과연 그 불법성에 대하여 국민적 합의를 거친 것인지에 대해 의문을 제기한다. 법이 정당성을 갖기 위해서는 수범자인 일반 국민의 동의에 그 기반을 두어야 한다. 미국에서 도덕적 명분에도 불구하고 규제의 부작용으로 인해 금주정책이 실패하였듯이 합의에 근거하지 않은 법은 문제를 일으킬 수 있다. 그런데 한국의 성매매 처벌법은 앞서 연혁에서 본 것처럼 담론투쟁의 역사가 거의 없이 바로 제정으로 이어졌고, 성매매라는 문제의 복잡성에도 불구하고 신중한 검토와 다양한 구성원들의 소통이 이루어지지 못하였다(권영상, 2007; 박혜진, 2007; 이경재, 2009). 따라서 형벌권 행사의 근거가 되는 합의의 토대가 약할 뿐 아니라, 이로 인해 관련자들에 대한 처벌의 유무, 범위, 수준 등을 어떠한 근거에서 무슨 목적을 위해 어떤 기준으로 결정해야 할지에 대한 국민적 공감대가 미약하다. 또한

이 법이 시민들의 자발적 승인과정을 거치지 못했다는 것은 적극적 일반예방이론의 측면에서도 문제가 된다(박혜진, 2007).

나아가 설사 성매매가 공중도덕이나 개인윤리의 차원에서 용인할 수 없는 행위임이 분명하다고 하더라도, 이를 관철시키기 위한 수단으로 형법을 동원하는 것이 반드시 정당화되는 것은 아니다. 왜냐하면 형벌은 그 필요성이 인정되더라도 모든 국가적 제재 중 가장 최후에 행사되어야 하기 때문이다(최병각, 2004: 67). 따라서 어떠한 행위가 도덕관념에 반하거나 건전한 풍속을 해친다고 하여 형법의 개입이 정당화되는 것이 아니라, 일정한 법익의 침해 또는 침해위험이 존재하는 경우에만 그 ‘당벌성’이 인정되는 것이다(임웅, 1999: 73-74; 이호중, 2002). 만약 형법상 ‘최후수단성’보다 ‘최우수단성’이 우선시되어 법이 제정된다면, 이는 형법 적용의 일반원칙에 반하는 것이며, 성매매의 침해법익이 명확하지 않음에도 이를 범죄화하는 것은 ‘의심스러울 때는 시민의 자유를 위해’라는 법원칙에 반하는 것이다(권영상, 2007; 박혜진, 2007; 이경재, 2009; 이상돈, 2004; 윤영철, 2001). 이 논의는 성매매 담론에서 자주 등장하는 ‘성도덕과 성형법의 분리’라는 주제와도 관련이 있다. 다시 말해서 적어도 성도덕에 관련된 부분은 개인에게 일임하고 법이 간섭을 하지 않아야 한다는 것이다(임웅, 1999: 73-76; 이경재, 1999).

한편 한국사회의 성도덕에는 이미 남성과 여성의 차별적 권력관계가 반영되어 있기 때문에 이러한 상황에서 성매매에 대한 개인의 자발적 선택은 더 이상 자율에 의한 것이 아니므로 국가형벌권이 행사되어야 한다는 의견도 있다(김성천, 2005: 61; 김지혜, 2009; 이덕인, 2008; 이호중, 2002). 성형법은 성적 자기결정권 등 개인의 자유의 문제를 비롯하여 궁극적으로는 도덕과 법이라는 까다로운 주제를 대상으로 한다. 문제가 복잡한 것은 성매매 자체의 정당성 문제와 현실 정책의 선택 문제가 중첩되어 전개되기 때문에, 성매매에 대한 도덕적·인식론적 입장과 정책적·입법적 입장이 반드시 일치하지는 않기 때문이다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위하여 성에

관한 풍부한 담론이 행해져 다양한 의견이 개진되고 토론과 합의가 이루어져야 할 것이다(김은경, 2002a; 이경재, 1999; 이호중, 2002).

바. 법집행의 실효성 문제

성매매처벌법의 실효성을 검토하는 것은 앞서 본 예방이론에 근거하여 이 법률이 과연 일반 국민들에게 위하효과가 있는지, 그래서 이 법의 입법목적인 성매매의 근절에 실제로 일조하는지를 확인하는 것이기도 하다. 성매매처벌법은 법상에 제시된 형벌이 경미한 편이 아님에도 불구하고 현재 여전히 성매매가 존재할 뿐 아니라 나아가 겹겹형이나 변종 성매매로 진화하고 있다는 사실때문에 소극적 일반예방이론의 측면에서 그 위하력과 집행력이 의심된다(박혜진, 2007).

성매매처벌법의 실효성 문제로 지속적으로 제기되는 것이 선별적 수사와 집행결손의 문제이다(박혜진, 2007). 우선 이 법이 과연 모든 유형의 단순 성매매를 처벌해왔는지가 문제가 되는데, 성매매처벌법의 정의에 따르면 유형에 상관없이 법상의 ‘성매매 등 행위’에 해당하면 일률적으로 법을 집행하는 것이 마땅하다. 그러나 성매매는 반드시 이성 간에만 이루어지는 것이 아니라 동성 간에도 가능하고, 이성 간 매매의 경우에도 남성이 여성의 성을 구매하는 경우 뿐 아니라 반대로 여성이 남성의 성을 구매하는 경우도 있다. 그런데 성매매처벌법은 남성구매자와 여성판매자의 매매유형에 국한하여 집행되어 왔으며¹⁰⁾, 동성 간의 성매매에 대해서도 명시적 대응이나 적극적인 단속의 사례를 찾아보기 힘들다(이경재, 2009). 남성의 성구매 건은 처벌하면서 여성의 구매 건이나 동성 간 매매의 경우를 단속하지 않는다면 이것은 차별적 법집행으로 공평하지 않다.

10) 기존의 성매매 유형 외에 청소년 성매매나 호스트바 등 남성성판매자 등이 생겨나고 있는 현실에 대해서는 제 16대 국회 234회 9차 법제사법위원회의 회의록에서도 언급하고 있다(38페이지 참조).

또한 성매매의 처벌이 특정형태의 성매매업소에만 집중적으로 행해졌다는 형평성 문제 역시 제기된다. 예를 들어 집창촌이나 안마시술소 등에서 행해지는 성매매에는 단속이 집중적으로 이뤄진 반면, 노래방, 이발소, 남성휴게텔 등 겸업형 업소들에 대해서는 단속이 상대적으로 덜 하다. 최근 성행하는 1:1 조건만남식의 성매매나 인터넷·스마트폰을 매개로 한 성매매 역시 단속이 미비한 실정이다. 또한 성매매업주들의 인터뷰를 보면 경찰이 성매매특별법이 제정된 9월을 전후한 기간이나 새로운 경찰서장이 부임한 직후 등 특정기간에 주로 집중하여 일관성 없이 단속을 한다는 비판이 있다(이경재, 2009). 이런 상황이 반복되면 성매매업소를 운영하는 사람들이나 성매매를 행하는 자들은 특별한 사회문제가 대두되는 시기나 집중 단속기간만 조심하면 자신들의 행위가 암묵적으로 용인될 수 있다는 인식을 갖게 될 것이다. 또한, 이러한 선별적 수사는 법집행의 일관성을 저해하고 헌법상의 평등원칙과 형평의 원칙에도 위배된다.

그 외에도 집행결손의 문제와 관련하여 수사기관의 인력과 업무량, 전체 성매매의 규모와 성매매사범의 숫자를 고려해야 한다는 비판이 있다. 단순 성매매 행위자 쌍방을 모두 처벌하는 경우에 집행기관의 실질적인 단속능력 등의 문제로 인하여 검거의 실효성이 낮아지고, 선택적 법집행 및 그에 수반하는 단속자와 피단속자 간의 유착과 비리 등의 문제가 재생산된다는 것이다. 그리고 단순 성매매 행위자를 철저히 검거하고 처벌하기 위해서는 경찰력의 대대적인 증강이 요구될 수밖에 없기 때문에 과연 이러한 대책이 시민 전체의 이익에 부합하는 것인지가 문제시된다(조국, 2003). 제한된 경찰력으로 모든 성매매를 단속한다는 것은 실질적으로 불가능할뿐더러 그럴 경우 더 중한 범죄의 단속에 흠결이 생길 수 있다. 따라서 보다 중한 범익침해가 발생하는 다른 범죄에 경찰력이 집중되어야 한다는 의견이 존재한다.

또한 실용적인 이유로써, 성매매를 완벽하게 규제하지 못하면서 선별적인 처벌을 하게 되면, 오히려 성매매는 더욱 단속이 어려운 음

지로 모습을 감추어 적발이 어렵게 된다는 우려가 있다. 이렇게 되면 성매매 종사자의 감시와 관리가 어렵게 되고, 일회적인 단속의 반복으로 인해 성매매 종사자들이 더 악화된 조건 하에서 타 지역으로 인신매매될 가능성이 높아지게 된다(김은경, 2002b).

4. 선행연구의 평가

성매매처벌법의 입법연혁과 종래의 윤락행위방지법과의 비교를 통해 법이 제정된 배경과 취지 등에 대해 알 수 있었다. 성매매처벌법은 법의 제정과정에서부터 충분한 논의가 이루어졌다고보다 여러 상황이 맞물려 도덕적 이슈가 전략적으로 승인된 사례라고 볼 수 있다(김명환 & 안혁근, 2006). 따라서 입법 이전에 논의되었어야 했던 다양한 우려와 논쟁들이 마무리되지 못하고 법이 시행된 후에도 끊임없이 진행되었으며, 성매매라는 행위의 특성상 논쟁에 대한 경험적이고 실증적인 측정 등이 이루어지지 못한 채 어느덧 법 시행 10년을 맞게 된 것이다.

앞서 살펴 본 찬반논쟁의 근거들은 성매매의 여러 단면을 각각의 시각으로 바라본 것이다. 이러한 입장들은 각각 성매매를 둘러싼 사회·경제·문화적 구조를 반영하였으며 복잡하고 어려운 인간의 성문제나 본능 등과 관련되어 있기 때문에 특정 입장만이 선험적·절대적 정당성을 갖고 있다고 볼 수 없다(조국, 2003). 또한 이러한 선행연구들은 성매매 수요의 측면보다는 처벌을 통한 공급의 억제에만 주목하였으며, 충분한 경험적 근거자료를 제시하지 못하였고(권영상, 2007), 처벌에 대한 찬성과 반대의 입장을 법적·철학적 입장에서 규범적으로 검토한 것들이 대부분이었다. 이렇게 성매매특별법의 효과와 성매매 실태에 대한 실증연구가 제대로 진행되지 못한 까닭은 데이터 수집의 어려움과 경험적 자료의 부족에 기인한다고 생각한다. 우선 사법기관의 통계는 많은 연구들에서 성매매의 실태를 분석

하거나 정책의 성패를 언급할 때 가장 자주 활용하는 자료이다¹¹⁾. 사법기관 통계 중 경찰의 단속·검거는 성매매가 ‘범죄’의 영역으로 처음 유입되는 일종의 ‘문지방’과 같은 역할을 수행한다. 그런데 성매매의 경우 흔히 말하는 ‘피해자가 없는 범죄’로써 애초에 단속·검거 자체가 범죄의 발생건수와 동일시되고 있기 때문에 통계의 타당성을 확보하기가 쉽지 않다. 경찰의 단속 및 검거횟수를 분석하더라도 이것은 처리현황에 불과하고 현실의 상황을 정확히 반영한다고 보기 어려운 것이다. 또한 성매매는 현행법상 불법행위로 규정되어 있기 때문에 경제주체들은 자신의 관련을 은폐하거나 부인하려고 하므로 성매매의 규모는 지하경제로 흡수되거나 과소평가되는 등 정확한 규모의 추정이 매우 어렵다. 따라서 조사데이터든 행정적 자료든 성매매와 관련된 자료는 적정성과 신뢰성 등의 문제를 내포하게 된다(여성가족부, 2007: 3). 김은경(2004: 137)은 성매매 연구에서 빈번하게 인용되는 수치들이라 하더라도 실제로는 근거가 매우 취약하며, 방법론적으로도 엄밀하지 못하여 신뢰하기 어려운 경우가 많다고 하였다. 또한 기존의 조사들처럼 모집단을 알지 못하는 상태에서 전체 종사여성 수를 추정하는 등의 연구를 진행하게 되면 표본의 대표성 결여에 따른 과대 추정과 행정통계상의 ‘허수’ 업소¹²⁾ 및 종사자의 중복집계, 잦은 이동 등 다양한 교란요인의 영향을 받게 된다. 여성가족부의 2002, 2007, 2010, 2013년의 4회에 걸친 「성매매 실태조사」의 경우 국가예산을 투입하여 면밀히 수행한 연구임에도 불구하고 최근 2010년과 2013년에 통계적 추정에 관한 부분으로 인해 통계청의 통계품질진단을 통과하지 못하여 국가승인통계로 지정되지 못하였다. 통계청 역시 요약품질보고서에서 성매매의 실태를 조사하는 것은 “현실적으로 추정하기 매우 어려운 모집단의

11) 여성가족부의 「성매매실태조사」를 비롯한 대부분의 연구와 단행본, 뉴스 및 신문 기사들에서는 사법기관의 통계를 거의 필수적으로 제시하고 있으며, 한국여성인권진흥원(2013)의 「유럽지역 성매매관련 법정책 및 실태」보고서 등과 같이 사법기관 통계만으로 실태를 언급하기도 한다.

12) 행정기관의 통계에는 잦은 업종의 전환과 폐업 및 휴업의 숫자가 반영되지 않는다.

특성을 조사하는 것이므로 통계 조사를 통해 얻어진 추정치를 인용하거나 사용하는 데 큰 어려움이 있다”고 언급한 바 있다.

성매매의 측정이 어렵고 자료 자체에도 과장이 많아 신뢰하기 어렵다는 것이 중론이지만, 엄밀하게 측정되기 힘든 주제라 하여 연구를 기피하는 것은 문제라고 생각한다. 사회과학에서 통계화와 계량적인 방법에 치중하다보니 보고 싶은 것, 또는 보이는 것만 문제로 인식하여 연구문제를 잘못 정의하는 조사방법론의 제3종 오류처럼 말이다(김병섭, 2008: 92-93). 따라서 본 연구에서는 성매매 문제에 대해 단일적인 접근방식으로는 온전한 이해가 어렵다고 판단하여, 프로그램 논리모형을 통해 종합적 분석과 이해를 도모하고자 하였다. 또한 앞서 언급한 바와 같이 사법기관의 통계만으로 성매매를 논하는 것에는 한계가 있으므로, 기타 통계나 집행과정에 대한 보고서 등으로 실증적 분석을 보완하여 단편적 접근에서 탈피하고자 한다. 치열하게 대립하는 찬반양론에 대해 성매매를 처벌하는 ‘금지주의’나 비범죄화 또는 합법화의 입장인 ‘규제주의’, ‘자유주의’ 등 어느 한 가지 주장이 옳다고 일도양단식의 답을 내릴 수는 없다. 그러므로 본 연구는 현행 성매매 처벌정책이 실제로 기존의 정책목표를 달성하고 있는지, 찬반논쟁에서 언급된 효과들을 발생시키는지 등에 대해 최대한 종합적으로 분석하여 유의미한 결과를 도출하고 앞으로 성매매 정책이 나아가야 할 방향에 정책적 함의를 제공하고자 한다.

성매매 관련 선행연구들의 경우 법제정 당시의 상황을 반영하는 논의도 있기 때문에 모든 의견에 동의하기는 어려울 것이다. 그러나 대부분의 논의가 과거 입법시기부터 현재까지 꾸준히 논쟁의 근거로 제시되던 담론들이므로 해당 의견들의 주장에 대한 근거들을 평가할 필요가 있다. 성매매 처벌에 대한 찬반의 입장을 다룬 선행연구에서 말하는 가치들은 대부분 측정이 어려운 형이상학적이고 보편적인 가치에 해당하는데, 본 연구에서는 이것들을 사회에 대한 장기적 영향지표로 설정하여 프로그램 논리모형의 말단부에 위치시켰다.

제 3 장 연구 설계

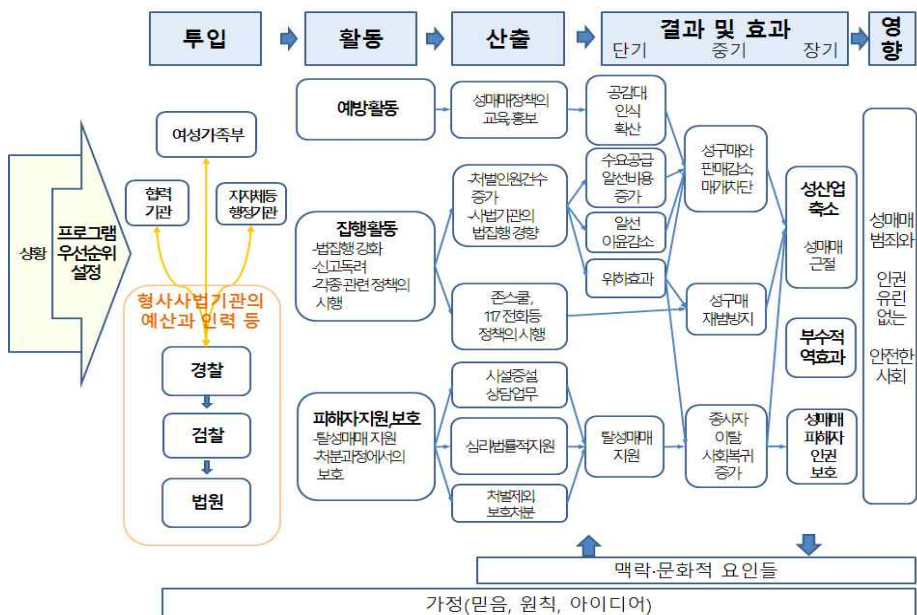
제 1 절 연구모형과 가설 설정

1. 연구모형: 프로그램 논리모형

본 연구의 주제는 프로그램논리모형을 이용한 ‘성매매처벌법의 형사정책효과평가’이다. 이 연구문제에 대한 연구모형은 아래와 같다.

논리모형을 나타내는 데에는 여러 가지 방법들이 있지만, 일반적으로 박스들의 행과 열로 이루어진 다이어그램과 일방향의 화살표로 인과적 관계를 나타낸 것이 가장 유력한 형태(McLaughlin & Jordan, 2010: 68)이므로, 본 연구에서도 이 형태의 모형을 사용한다.

< 그림 1 > 연구모형



본 연구의 모형인 <그림 1>은 성매매처벌법과 그와 관련된 형사정책들을 프로그램 논리모형으로 구성한 것이다. 제1장 제2절 연구의 방법에서 언급한 바와 같이 이석민(2011), 전준구(2013), McLaughlin & Jordan(2010)과 McDavid et al.(2012)의 프로그램논리모형 및 모형의 구성요소를 참고하였다.

프로그램 논리모형의 구성요소는 연구자에 따라 다양하게 제시되고 있지만, 기본 구조는 투입(input), 활동(activity), 산출(output), 결과(outcome)의 단계로 구성되는 것이 일반적이며 각 요소들의 정의는 대부분의 연구에서 동일하거나 유사하다(국무총리실, 2009: 26; 김봉태, 2009; 노민선 & 이희수, 2012; 노화준, 2006a: 79; 문종열, 2007a; 2007b; 이동현, 2008; 이석민, 2011; 전준구, 2013; McDavid et al., 2012: 45; McLaughlin & Jordan, 2010; Poister, 2003: 36-38; Savaya & Waysman, 2005; Wholey, 1987; W. K. Kellogg Foundation, 2004). 논리모형의 각 요소들은 인과적이고 가설적인 논리적 체계 하에 서로 연결되어 있으며(최영출, 2011), 각 구성요소는 평가지표로 기능한다. 구성요소별 각 단계의 구체적인 평가지표는 의안원문과 법안검토보고서, 성매매처벌법규, 그리고 존스쿨 제도 등 제반 정책과 관련된 공개자료와 단행본 및 정보공개청구를 통해 수령한 자료들을 바탕으로 설정하였다. 모형설계의 골격 역시 관련 법규와 국회보고서 등에 제시된 입법취지 등을 근간으로 하여 신뢰도를 높이고자 하였다.

2. 가설 설정

본 연구의 목적은 지난 10년간의 성매매처벌의 정책과정을 살펴보고 그 성과를 평가하려는 것이다. 본 연구에서는 지난 10년간의 법집행과정을 통해 성매매가 감소했을 것으로 보고, 이러한 실태의 원인을 성매매 처벌의 위하효과와 행위자들의 비용증가, 그리고 풍선

효과에 따른 통계적 누락에서 찾고자 한다. 성매매범죄가 감소하는
기제는 형벌이론 중 예방이론과 형사사법경제이론으로 설정하였다.

프로그램 논리모형에서 가설 또는 가정(assumptions)이란 개입된
사람들이나 프로그램에 관한 믿음, 프로그램이 작동할 것으로 예상되
는 과정이나 경로를 의미하는 근원적인 이론이다(Taylor-Powell,
2003: 43). 모든 프로그램과 논리모형에는 이러한 가정들이 내재되어
있다(이석민, 2011). 본 연구에서는 성매매처벌 프로그램이 자원의 투
입과 활동을 통하여 궁극적으로 ‘성매매 근절과 종사자의 인권보호’
라는 결과에 도달하기까지의 과정에 대한 이론적, 논리적 근거를 검
정하고자 한다. 성매매 범죄의 특성상 양적인 가설의 설정을 통한 직
접적인 통계분석이 어렵기 때문에 다양한 수단을 종합적으로 활용하
여 연구가설을 간접적으로나마 검증할 것이다. 가설은 아래와 같다.

우선 본 논문에서는 성매매처벌법이 예방이론에 의하여 목표한 정
책효과를 발휘하였다고 가정한다. 성매매처벌법은 형사처벌을 통해
잠재적 범죄자들과 기존의 성매매행위자들이 범의를 단념하도록 할
것이며(위하효과), 따라서 성매매가 감소할 것이다. 또한 존스쿨제도
와 성매매보호송치 등 관련정책의 시행으로 성매매의 재범이 감소
할 것이다(재범방지). 이러한 성매매처벌법의 시행을 통해 일반국민
들은 장래에 성매매가 근절될 것이라 믿게 될 것이며(신뢰효과), 장
기적으로 성매매처벌법을 통해 기존의 문제상황이 해결되고 시민만
족도가 높아질 것이다(만족효과).

가설 I -1 : 성매매처벌법은 성매매 감소에 유의미한 영향을 미칠
것이다. (일반예방이론)

가설 I -2 : 성매매처벌법으로 인하여 성매매알선자와 성매도자 및
성매수자들의 재범이 감소할 것이다. (특별예방이론)

가설 I -3 : 성매매를 처벌함으로써 성매매 근절에 대한 일반국민들
의 기대와 만족도가 높아질 것이다. (신뢰효과, 만족효과)

가설Ⅱ는 형사사법경제적 논리가 작동했는지에 대한 것이다. 가설Ⅰ-1에서 성매매가 감소하였다면 가설Ⅱ의 논리에 의한 결과일 것이다. 형사사법경제적 측면에서는 성매매 처벌이 성매매행위에 대한 비용을 증진시켜 (잠재적)수요와 공급을 모두 위축시킨다고 본다. 처벌의 강화는 알선자 등 거래경로 종사자와 성매매도자들의 비용을 증진시킴으로써 성매매 공급을 감소하게 하고, 채권을 무효로 하는 등 매도자의 퇴출비용을 감소케 하여 성판매자의 시장이탈을 촉진하고 알선자의 지대를 감소시킨다. 또한 처벌의 강화는 성구매의 위험부담 등 비용을 증진시켜 성매매 수요 역시 감소케 한다.

가설Ⅱ : 성매매사범에 대한 단속과 처벌강화는 체포위험 등 성매매서비스 제공에 따르는 비용을 높임으로써 성매매주체들로 하여금 정책순응을 가져올 것이다.

가설Ⅱ-1 : 단속과 처벌강화는 성구매 수요를 감소시킨다.

가설Ⅱ-2 : 단속과 처벌강화는 성매매 공급을 감소시킨다.

성매매특별법이 실시된 이후 성매매가 통계적으로 감소한 것으로 나타나더라도, 이것은 통계가 실제 현상을 완벽하게 반영했다기보다 통계적 누락이 발생했기 때문일 수 있다. 따라서 세 번째 연구가설은 풍선효과 등으로 인해 국가기관에서 파악할 수 없는 통계가 늘어나면서 성매매수치 또한 감소한 것으로 나타나리라는 가정이다.

가설Ⅲ : 성매매특별법 시행 이후 성매매통계에 풍선효과에 따른 통계적 누락이 발생하였을 것이다.

3. 연구 자료

위 가설들을 검증하기 위해 성매매가 감소했는지 보기 위해 성매매사범의 단속 및 검거의 건수와 전업형 집결지에 관한 정책자료, 겸업형 업소들에 대한 통계자료 및 신·변종업소 통계, 해외성매매와 인터넷성매매 관련 선행연구들을 활용하여 첫 번째 가설을 검증하였다. 성매매재범과 관련해서는 성매매 보호송치 현황, 존스쿨 접수 및 이수현황, 성매매 동종재범자수 통계 등을 이용하였다. 주체들의 정책순응과 관련하여 성매매처벌법 실시 이후의 알선자들의 단속 상황에 대한 경찰자료 및 성매매 주체들의 인식과 수요·공급의사를 파악할 수 있는 여성가족부의 설문조사자료를 활용하여 두 번째 가설을 검증하였다. 풍선효과와 관련해서는 풍속업법 위반현황, 신·변종업소 통계 등을 활용하였고, 성매매 알선가능성이 높은 업종의 사업체수 통계와 해당 업체들이 속한 서비스업의 사업체수 통계를 이용하여 세 번째 가설을 검증하였다. 또한 프로그램 논리모형을 구성하고 평가지표를 설정하기 위하여 법원의 의안원문 및 법제사법위원의 보고서와 국회의 심사자료 및 입법된 법조문들을 검토하였다. 이후 프로그램 논리모형의 단계별 평가 과정에서 경찰, 검찰, 법원의 성매매통계와 117신고 건수 및 존스쿨 현황에 대한 각종 보고서와 논문 등 다양한 자료를 살펴보았다.

사법기관의 통계자료 중 경찰통계의 경우 경찰청의 범죄통계원자료와 「경찰백서」, 「경찰통계연보」를 통해 확보하였다. 기본적으로는 백서와 통계연보를 통해 자료를 정리하였으며, 기존의 공식통계자료에는 따로 분류되어 있지 않은 통계자료들을 정보공개청구하였다. 또한 발간통계자료의 경우 발간된 이후의 형사사법절차의 진행과 판결의 결과에 따라 통계가 재분류되는 경우가 있음에도 불구하고, 이러한 통계의 업데이트 내용이 자료에 반영되지 않아 성매매

사건의 처리실태를 파악하는 데에 한계가 있다. 검찰과 법원에 비해 경찰은 절차의 초기단계인 만큼 재분류된 통계자료의 변화 정도가 비교적 크므로, 최대한 업데이트된 통계를 활용하여 실태를 파악해야 할 필요성을 느꼈다. 이러한 점을 고려하여 연도별 성매매 사범의 최종 분류를 살펴보기 위해 경찰청에 문의, 범죄통계원자료를 구하여 이에 근거하여 연구를 진행하였다. 검찰통계의 경우에는 대검찰청의 「검찰연감」과 「범죄분석」의 통계자료를 활용하였으며, 법원통계는 대법원의 「사법연감」 자료를 활용하였다. 그 외의 자료들로는 여성가족부의 「성매매실태조사」 및 국회여성가족위원회와 한국여성정책연구원의 보고서 및 정책자료들, 국회 회의록과 보건복지부의 「보건복지백서」, 질병관리본부의 「감염병 감시연보」 등 다양한 자료를 참고하였다.

통계자료의 출처는 통계청 홈페이지와 각 기관의 백서 및 통계연보나 연감, 부처 홈페이지 자료실의 정책자료들, 국회제출자료와 국정감사자료 및 성매매방지대책추진점검단 회의자료, 한국형사정책연구원과 한국사회과학자료원 및 공공데이터포털과 PRISM(Policy Research Information Service & Management)의 자료들, 그 외의 필요한 자료 및 공식통계 중 누락된 자료와 비공개자료 등은 직접 해당기관에 정보공개청구를 하여 수령하였다. ‘성매매처벌법’이라는 특별법 조문은 법제처 홈페이지에서 검색하였으며 국회회의록의 경우 국회회의록 시스템을 이용하였고, 기타 정책평가보고서 등은 공개자료의 경우 국회도서관 등에서 열람하거나 기관 홈페이지 및 위에서 언급한 출처로부터 다운로드 하였다. 통계자료의 분류기준은 각 기관별 통계자료의 기준을 원용하였다. 문헌자료와 통계자료로 알기 어려운 부분이나 시기별로 일치하지 않는 자료 등에 대해서는 각 담당부서에 문의하여 답변을 얻었다. 특히 맥락/문화적 요인들의 경우 내부적 환경요인에 대해 언급한 선행연구나 보고서 및 회의록 등을 활용하였으며, 해당기관의 관련부서에 전화로 문의하는 방식을 채택하였다.

제 2 절 평가지표의 설정

이론적 논의에서 검토한 프로그램 이론과 정책목표 및 문제상황을 토대로 논리모형의 구성요소가 되는 성과측정지표들을 설정하고 평가의 체계를 구성할 수 있다. 논리모형을 이용한 정책평가에서 평가지표(performance indicator)는 실질적인 평가를 수행하기 위한 지침이 되기 때문에 중요하다. 평가지표는 양적·질적인 정책평가의 근거 자료들을 분류한 것으로 정책의 의도한 효과뿐만 아니라 부수효과까지도 나타낸다(노화준, 2006a: 73, 166; 이석민, 2011; 전준구, 2013).

평가지표에는 충족해야 할 몇 가지 기준들이 있다(이석민, 2011). 우선 첫째 기준은 직접성으로, 산출은 직접적으로 측정되어야 하며 제한이 있을 경우에는 대리측정방법을 사용할 수 있다는 것이다. 본 연구의 경우 성매매라는 범죄의 특성상 직접적인 측정이 어렵기 때문에 사법기관의 통계와 그 외 정부기관들의 자료를 통해 간접적으로 정책효과를 검토한다. 둘째는 구체성 기준이며, 지표는 프로그램의 내용과 대상자 등을 모두가 이해할 수 있도록 구체적으로 명시해야 한다는 것이다. 셋째기준은 유용성으로, 지표는 프로그램의 이해와 개선을 위해 필요한 정보를 구체적으로 제공해야 한다. 넷째, 현실성 기준에 의하면 지표측정에 드는 비용은 정보의 유용성보다 적게 들어야 한다. 다섯째는 문화적 적합성으로 어떤 문화에서는 의미 있는 지표가 다른 문화에서는 그렇지 않을 수도 있음을 고려해야 한다는 것이다. 마지막은 적절성 기준이고, 지표의 수는 자료와 필요한 정보에 따라 달라지지만 보통은 1개 이상 5개 이하가 적합하며 긍정적 지표뿐만 아니라 부정적인 것들도 포함하여야 한다.

프로그램 논리모형의 각 단계마다 평가지표를 구성할 수 있으며, 정책의 성과측정지표를 논리모형의 각 요소에 대응하도록 설정하면

지표의 활용과 이해가 용이하다(노화준, 2006a: 172, 196). 핵심지표를 평가함으로써 관리자들은 의도한 산출과 결과들이 성취되었는지, 즉 프로그램 목적이 달성되고 현안문제들이 해결되었는지를 모니터링하고 평가할 수 있다(김봉태, 2009; 노화준, 2006b).

본 연구에서는 성매매처벌법이라는 형사정책의 효과평가를 실시하기 위하여, 프로그램 논리모형의 구성요소 단계별로 평가지표를 설정하였으며 이러한 지표들은 성매매처벌법의 정책목표 분석과 선행연구의 검토를 통해 도출되었다. 법규와 법안의 제정과정 및 의안원문, 선행연구 등을 통해 성매매 처벌정책의 단계별로 총 46개의 평가지표와 41개의 중요변수를 선정하였다.

1. 상황 분석 및 정책목표의 설정

상황(situation)의 단계에서는 문제와 이슈가 무엇인지 기술하며, 정책문제의 정의는 이후의 산출과 평가의 방향을 결정하기 때문에 정책분석에서 가장 중요한 첫 단계이자 모형의 기초가 된다(노화준, 2006a: 111, 2010: 62-63; 이석민, 2011). 따라서 구체적인 정책의 배경과 필요성을 잘 이해하여 전체적인 문제상황과 부수적인 문제들, 현재 실태를 유발한 요인 등을 정확하게 묘사하고 분석하여 우선순위를 설정해야 한다. 이 단계에 영향을 미치는 요인들로는 미션, 가치, 자원, 전문성, 경험, 역사, 상황지식, 이해관계자 개입 등이 있다(노민선 외, 2012; 이석민, 2011; 최영출, 2011; McLaughlin & Jordan, 2010; Taylor-Powell, 2003: 39).

본 연구의 모형에서 상황(situation)은 성매매처벌법이 제정된 배경에 해당한다. 성매매처벌법의 제정에는, 제2장 제2절 ‘대한민국 성매매의 연혁’에서 보았듯이 일련의 성매매 관련 사건들과 당시 한국의 도덕적·문화적 배경, 정치적·사회적 상황들이 영향을 미쳤다. 법제정을 둘러싼 찬반논쟁 중 처벌에 찬성하는 근거들 또한 성매매처벌법

의 입법배경으로 작용하였으며 그 근거는 역시 제2장 제2절의 ‘선행 연구의 검토’에서 제시하였다. 특히 기존에 윤방법이 존재하였음에도 불구하고 이렇게 성매매처벌법이 제정되어 기존 법을 대체하게 된 배경을 의안원문과 법률 검토보고서 등을 통해 살펴보면 다음과 같다. 당시 집행되고 있던 윤방법의 경우 현실적인 규범력을 상실하여 성매매산업이 급속도로 확산, 보편화되고 있었으며 성매매행위를 매개하는 중간 매개체의 다양화와 증가를 막지 못한다는 주장이 제기되었다. 따라서 성매매행위 전반을 규율하는 법규정이 미비하다는 판단 하에 성매매를 근원적으로 뿌리뽑고자 성매매처벌법이라는 새로운 근거법을 제정한 것이다¹³⁾.

프로그램은 주어진 문제상황을 해결하기 위하여 문제가 되는 요인들의 전부 또는 일부를 정책의 목표에 반영한다(McLaughlin & Jordan, 2010: 64). 따라서 상황이 결정된 뒤에는 정책이 달성해야 할 목표의 우선순위를 정하게 되는데, 여기서 정책목표란 ‘정책을 통하여 이루하고자 하는 바람직한 상태(desirable state)’를 의미하며, 정책목표는 해당 정책 또는 프로그램의 내부가 아닌 외부의 환경에 대한 것이 일반적이다(정정길 외, 2012: 37-38; McDavid et al., 2012: 51). 비록 그 내용이 명확하게 표면적으로 드러나 있지 않다고 하더라도, 원칙적으로 모든 정책은 각각의 정책목표를 가지고 있다(정정길 외, 2012: 37). 프로그램이 실제로 성취하고자 의도하였던 내용이 무엇인지, 그리고 해결하려던 문제가 무엇인지 정책목표를 명확하게 밝힌 뒤에는 이것을 논리모형에 포함시켜 평가해야 한다(McDavid et al., 2012: 62).

본 연구에서는 형사정책 프로그램의 기초가 되는 성매매처벌법의 입법취지가 직접적인 목표가 된다. 성매매처벌법이 제1조¹⁴⁾에서 제시한 입법의 목적은 성매매 등의 행위와 이를 목적으로 한 인신매

13) 「성매매알선등행위의처벌및방지에관한법률안」, 의안번호 161730, 조배숙 의원 등 86인 발의. 2002. 9. 11; 「성매매알선등행위의처벌및방지에관한법률안」 (조배숙 의원 대표발의) 검토보고서 및 심사보고서. 법제사법위원회 전문위원 박성득. 2002. 11. 1; 제16대국회 제245회 제9차 법제사법위원회 회의록. 2004. 2. 26.

14) 제1조(목적) 이 법은 성매매, 성매매알선 등 행위 및 성매매 목적의 인신매매를 근절하고, 성매매피해자의 인권을 보호함을 목적으로 한다.

매를 근절하는 등 성매매산업을 축소하고 피해자의 인권을 보호하고자 하는 것이다(변화순 외, 2006: 3; 성매매방지기획단, 2004). 법안이 발의될 당시의 의안원문¹⁵⁾을 보면 3페이지에서 ‘우리 사회에 만연되어 있는 성매매행위의 강요·알선 등 행위와 성매매행위를 근절하려는 것’이 성매매처벌법안의 제안이유로 되어 있다. 또한 의안원문에 대한 법제사법위원회의 검토보고서와 심사보고서¹⁶⁾, 상임위원회나 본회의회의록¹⁷⁾과 같은 국회의 법안 심사자료들을 살펴본 결과, 입법의 최종단계로 갈수록 성매매 근절이 주된 입법목적으로 강조되고 있었다. 따라서 본 연구에서는 성매매처벌법의 최우선적인 목표를 ‘처벌을 통한 성매매알선 등 행위의 근절’로 설정하였다.

한편 헌법재판소의 판례에서는 ‘성매매 등 근절’과 함께 ‘성판매 여성의 인권보호’를 동 법의 입법취지로 인정하였으며, 법원의 하급심 유죄판결들에서는 이에 더하여 왜곡된 성문화의 회복과 건전한 사회풍토의 확립을 입법취지로 언급하였다(김지혜, 2009). 물론 성매매 근절이라는 목표에 비해 덜 강조되기는 하지만, 성매매피해자의 인권보호와 성풍속의 보호¹⁸⁾ 및 인신매매의 문제도 제정의 이유라고 볼 수 있다. 그러나 법안심사과정에서도 ‘처벌’과 ‘보호’를 명확히 구분해야 한다고 표명한 바, 피해자 인권보호는 성매매처벌법보다는

15) 「성매매알선등행위의처벌및방지에관한법률안」, 의안번호 161730, 조배숙 의원 등 86인 발의. 2002. 9. 11; 「성매매알선등행위의처벌및방지에관한법률안」, 의안번호 163156, 법제사법위원회 발의. 2004. 2. 26.

16) 「성매매알선등행위의처벌및방지에관한법률안」, 「성매매방지및피해자보호등에관한법률안」(조배숙 의원 대표발의)에 대한 검토보고서. 여성위원회 전문위원 박숙자. 2002. 10; 「성매매알선등행위의처벌및방지에관한법률안」(조배숙 의원 대표발의) 검토보고서 및 심사보고서. 법제사법위원회 전문위원 박성득. 2002. 11. 1.

17) 제16대국회 제234회 제4차 여성위원회 회의록. 2002. 10. 24; 제16대국회 제234회 제9차 법제사법위원회 회의록. 2002. 11. 1; 제16대국회 제245회 제9차 법제사법위원회 회의록. 2004. 2. 26; 제16대국회 제245회 제11차 국회본회의 회의록. 2004. 3. 2.

(당시 법제사법위원회가 소관위였으며, 여성위원회는 관련위였음.)

http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill_id=021949

http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill_id=027852

18) 윤락행위등방지법은 제1조 (목적)에서 “이 법은 선량한 풍속을 해치는 윤락행위를 방지하고 윤락행위를 하거나 할 우려가 있는 자를 선도함을 목적으로 한다”고 언급하고 있다. 성매매처벌법은 윤방법의 이러한 목적을 계승하고 있다.

방지법의 영역에 주로 속하므로 목표의 우선순위가 성매매 근절보다는 낮은 것으로 분류하였다.

본 정책의 간접적 목표는 판례나 법률안과 더불어 기타 선행연구자료와 보고서 등의 문헌조사를 통해 다양하게 도출할 수 있었으며, 이를 <표 2>와 같이 정리하였다. 이 표는 성매매처벌법의 정책목표를 분류한 것으로, 정책목표는 프로그램을 통해 달성하고자 하는 장기적인 결과와 영향들(impacts)로 연계된다. 간접적 목표들의 경우 법제정을 전후로 논의된 내용 중 정책이 가져올 것으로 예상한 긍정적인 효과들을 선행연구를 통해 도출한 것이다.

< 표 2 > 성매매처벌정책의 프로그램 목표

| 정책 목표 | | 선행연구항목 | 관련연구 |
|-----------|-------------------------------|--|--|
| 직접적 목표 | 성매매 근절 | 대한민국 성매매의 연혁 | 국회 법안심사자료 참고 |
| | 성매매중사 피해자를 보호함 | 성매매처벌법과 구 윤방법의 차이 | 국회 법안심사자료 참고 |
| 간접적 목표 | 국민풍기정화, 성풍속·성도덕의 보호 | 규범적·윤리적 논의 (도덕주의적 금지론) | 여성가족부(2006), 이경재(1999), 이호중(2002), 조국(2003) 등 |
| | 인권존중, 인간존엄 | 규범적·윤리적 논의 (인간의 존엄성) | 박오순 외(2010), 이경재(1999), 이호중(2002), 천진호(2002) 등 |
| | 가족 및 사회의 안전과 질서유지 | 규범적·윤리적 논의 (도덕주의적 금지론), 사회보호적 입장 | 민경자(1999), 이경재(1999), 이 은애 외(2006), 최병각(2004) 등 |
| | 여성인권증진과 성적억압으로 부터의 여성해방 | 페미니즘 담론 (급진주의 페미니즘) | 김은경(2002a), 여성가족부(2006), 이경재(1999), 이정옥(2004), 천진호(2002) 등 |
| | 공중보건보호 | 사회보호적 입장 | 이경재(1999), 이정환 외(2010) 등 |
| | 부수범죄의 감소 | 사회보호적 입장 | 이경재(1999), 이은애 외(2006) |
| | 형사사법경제 | 형사사법경제의 측면 | 김은경(2002a), 변화순 외(1998), 여성가족부(2007), 이주선(2006) 등 |

위 정책목표들은 우선순위에 따라 직접적 목표와 간접적 목표로 구분되며, 정책의 산출 및 결과단계로 연결된다. 직접적 목표가 프

로그래에 의해 달성되면 산출과 결과로 연결되고, 간접적 목표들의 경우 직접적 목표가 달성됨으로써 성취될 수 있는 일종의 정책 영향에 해당하게 된다. 한편, 정책이 시행될 당시에 우려하였던 정책의 부정적인 부수효과들의 경우 의도한 결과는 아니지만 연구의 목적상 우려한 역효과들이 실제로 발생하였는지 역시 평가할 필요성이 있다고 판단하여 이러한 부정적 효과들도 논리모형의 결과 단계에서 평가지표로 포함하였다(<표 7> 참조).

< 표 3 > 성매매처벌법의 평가지표 구성: 현황 및 수요분석

| 평가영역 | 항목 | 평가지표 | 중요변수 |
|------------------|------------|------------------------------|---|
| 현황 및 수요 분석 | 정책목표 파악 | 1. 입법취지의 파악 : 의안원문, 국회보고서 | - |
| | 수요분석 | 2. 사회적 니즈와의 관계 | 성매매 처벌 대국민 설문조사의 찬반비율 (정부목표 일치여부) |

2. 투입 단계

투입(input)은 프로그램 집행을 위한 투입요소로써 사업이나 프로그램의 과정에서 소비되는 자원을 의미하며, 프로그램의 실행은 투입에 의해 좌우된다. 투입되는 자원의 유형에는 인적자원(기관인력, 자원봉사자, 협력자, 지역사회 주민 등), 재정적 자원(예산을 통한 정부재정, 민간자본, 보조금, 후원금 등), 근무·활동시간, 공간, 시설 및 장비와 기술 등의 물적자원이 있다. 또한 프로그램을 규제하는 법이나 규정, 재정지원자의 요구 등도 포함된다. 투입된 자원들은 프로그램 활동을 수행하는 데에 활용되고 생산품(products)이나 산출물(outputs)을 생산하는데 사용된다(노민선 외, 2012; 노화준, 2006a: 80; 이석민, 2011; 최영출, 2011; McDavid et al., 2012: 47; McLaughlin & Jordan, 2010: 57; Taylor-Powell, 2003: 40).

성매매처벌 형사정책 프로그램의 투입(input) 단계는 인적자원과 물적자원, 재정자원으로 구분하여 분석하였다. 우선 인적자원은 성매매의 단속부터 처벌까지의 과정에 참여하는 경찰, 검찰과 법원의 공무원들 및 형사사법기관과 협력관계를 맺고 있는 여성가족부와 지방자치단체의 행정기관 직원들은 물론이고 전담부서의 신설 등을 포함한다. 공적 부문뿐만 아니라 민간 부문에 해당하는 여성단체나 인권단체 등 협력기관의 직원들 또한 본 프로그램의 인적자원으로 볼 수 있다. 경찰, 검찰 및 법원 등 사법기관이 성매매처벌법의 집행을 위해 충분한 시간과 전담인력을 투입하였는지를 살펴보았다. 또한 풍속영업의 규제에 관한 법률 및 기타 행정법령을 집행하는 지방자치단체의 관계자들과의 파트너십은 어떠하였는지를 살펴보고, 협력자로서 여성가족부 등 타 부처나 인권단체나 여성단체 등 시민단체들과의 관계를 평가하고자 한다.

물적자원은 성매매처벌 프로그램에 투입된 시설과 장비, 법규 등 물리적 수단을 의미한다. 성매매의 처벌에 별도로 투입되어야 하는 시설과 장비 등의 자원은 딱히 없으므로, 근거법령이 법과 정책을 집행함에 있어 어려움이 없도록 제대로 정비되어 있는지 확인할 것이다.

재정자원의 경우 법제정에 따라 성매매처벌법과 관련형사정책의 집행에 투입되는 자원을 의미하므로 정부의 예산이 주된 재원이 된다. 관련부처에 투입되는 예산자료와 액수 등 재정과 관련된 자료는 쉬이 구할 수 없었고, 처벌의 주축이 되는 형사사법기관의 경우에도 성매매사건 투입예산만을 별도로 분류하여 통계를 제시하지는 않았다. 다만 국정감사자료 등을 통하여 기존의 예산분배 상황 등을 검토할 수는 있었다.

< 표 4 > 성매매처벌법의 평가지표 구성: 투입

| 평가영역 | 항목 | | 평가지표 | 중요변수 |
|------|----------|-----------|---|---|
| 투입 | 인적 자원 | 인력 | 1. 전담인력유무 2. 배치된 인원 3. 전문부서의 유무 | 경찰, 검찰, 법원, 여성 가족부, 지자체, 협력기 관의 인력 및 배치현황, 성매매 전담부서 현황 |
| | | 조직 | 4. 부처간 협력의 현황 5. 민간단체 등 민관협력 의 현황 | 협력 현황 협력단체의 유무 |
| | 물적 자원 | 제도· 법령 | 6. 법집행에 있어서 근거 법규의 충분성 | 현행 법령의 미비점 |
| | 재정 자원 | 예산 | 7. 정책예산의 확보유무 | 정부·민간예산 현황, 기금운용과 분배현황 |

3. 활동 단계

활동(activity)은 투입자원을 가지고 실질적으로 수행하는 모든 활동조치들을 의미한다. 활동은 사업이나 프로그램의 목표한 성과와 궁극적 목적의 달성을 위해 집행되는 변화의 과정이며, 서비스의 제공, 법률이나 규제의 집행, 교육, 훈련, 워크숍 개최, 서비스 전달, 상담제공, 미디어 홍보 등 구체적인 활동들이 해당된다(노민선 외, 2012; 노화준, 2006a: 80; 이석민, 2011; 최영출, 2011; McDavid et al., 2012: 47; McLaughlin & Jordan, 2010: 57; Taylor-Powell, 2003: 41).

정책집행(policy implementation)은 정책목표를 정하고 그것을 이루기 위한 수단을 결정하여 정책의 내용을 실현하는 것이다(정정길 외, 2012: 511). 정책집행을 통해 정책의 내용이 실현되고, 이러한 활동들이 없는 경우 불집행(non-implementation)으로써 정책수단이 이루어지지 못한 것으로 본다. 정책의 목표는 정책의 존재이유가 되며, 목표를 달성하기 위해서는 정책수단의 실현, 즉 정책집행이 이

루어져야만 한다. 물론 정책이 집행되더라도 수단이 잘못되어 목표의 달성이 불가능한 경우도 있지만, 올바른 정책수단을 지닌 경우라도 집행이 없으면 목표를 달성하지 못한다. 또한 정책수단이 실현되더라도 정책목표가 반드시 달성되는 것은 아니며, 이러한 경우는 목표와 수단 간에 인과관계가 처음부터 존재하지 않았거나 집행상의 잘못으로 정책효과가 나타나지 않은 것이다. 이 때 목표와 수단 사이에 존재하는 인과관계를 이론(theory)이라고 하며(정정길 외, 2012: 511-512), 이것이 바로 앞서 말했던 ‘이론실패’와 ‘집행실패’의 내용이다. Weiss(1998)의 프로그램 집행이론에 따르면, 활동은 프로그램 이론의 실행을 위해 필요한 과정이다(McDavid et al., 2012: 49; Weiss, 1998). 좋은 정책이 당연히 좋은 결과를 산출하는 것은 아니고, 좋은 결과를 위해서는 좋은 집행이 필요하기 때문에 과정에 대한 평가가 필요하다(노화준, 2006a: 135). 집행과 산출결과 간의 관계를 검토함으로써 프로그램의 평가를 전반적으로 보완할 수 있다. 활동의 평가를 통해 평가자는 의도한 결과를 산출해내는데 있어 어떤 요소가 작동했고, 어떻게 작동했는지, 어떤 것은 작동하지 않았는지에 대해 이해할 수 있다(노화준, 2006a: 141-142; Bickman & Heflinger, 1995).

성매매와 관련된 형사정책의 활동(activity) 영역에는 다양한 지표들이 속해있다. 따라서 활동 지표들을 목적에 따라 분류하여 살펴볼 필요가 있는데, 본 연구에서는 성매매처벌 프로그램의 활동을 크게 ‘예방(prevention)’과 ‘단속·처벌의 법집행(prosecution)’, ‘피해자지원 및 보호(protection)’의 세 단계로 분류하였다. 이것은 변화순 외(2006)의 연구와 여성가족부에서 제시한 성매매정책의 추진체계 분류기준¹⁹⁾ 등을 근거로 설정한 것이다. 물론 성매매처벌법과 형사사법기관이 본 연구의 주요한 축이므로 위 세 영역 중 ‘법집행’ 활동을

19) 성매매정책의 정책목표 및 추진체계

http://www.mogef.go.kr/korea/view/policyGuide/policyGuide03_04_06a.jsp?viewfnc1=0&viewfnc2=0&viewfnc3=1&viewfnc4=0&viewfnc5=0&viewfnc6=0

가장 중요하게 다루고 있지만, 성매매처벌법 역시 성매매종사자의 보호를 입법취지로 삼고 있으며 국회의 법안심사에서도 방지와 처벌이 상호보완적인 기능이라고 언급한 만큼 세 영역의 지표를 모두 모형에 포함시켰다. 다만, 성매매처벌법보다 성매매방지법의 영역에 더 가까운 예방과 보호의 활동은 본 프로그램에서 모두 다루는 것이 아니라 117신고전화처럼 형사사법기관이 직접 또는 협력을 통해 운영하여 성매매 근절에 기여하는 경우에만 지표화하였다. 이것은 성매매처벌법에서 성매매종사자의 보호를 언급은 하고 있지만 동법이 채택하고 있는 집행수단이 단속과 처벌에 주로 집중되어 있다는 점을 감안한 것이기도 하다.

성매매 ‘예방’의 활동 중에서 본 연구의 주제와 부합하는 활동은 성매매 처벌프로그램에 대한 교육과 홍보라고 판단하였고, 이러한 활동의 주무부서는 일반적으로 여성가족부이다. 활동의 내역으로는 성매매 예방교육과 처벌정책에 대한 교육의 활성화 및 교육·연구·매체를 통한 성매매방지정책 홍보활동 등이 있다. 여성가족부의 보고서 등을 통하여 구체적인 교육과 홍보 활동의 자료를 확인하였다.

성매매처벌 정책‘집행’의 영역이 바로 본 연구에서 관심을 가지고 있는 주된 활동이다. 우선 법집행 강화에 관한 부분이 있다. 성매매 처벌의 첫 단계인 경찰의 활동 부문을 보면, 단속 및 검거를 강화하는 것을 본 프로그램의 집행으로 볼 수 있을 것이다. 경찰의 집행상 주요 내용으로는 집창촌을 정기단속하는 것과 특별단속기간을 지정하고 단속하는 것, 그리고 성매매 광고 및 풍속업소의 단속 등이 있다. 또한 지자체 등 행정기관의 경우 식품안전에 관한 법률이나 풍속업법과 같은 행정법령에 근거하여 업소에 영업정지명령을 내리는 등 행정단속과 행정처분의 활동을 수행한다. 검찰의 경우 형량을 강화하여 성매매 사범을 기소하고, 법원은 알선자의 이익을 몰수하고 추징하며 일체의 채권을 무효화한다. 부수적인 처벌집행의 요소로 신고독려를 위하여 신고자의 형을 감면해주고 몰수추징금 중 일부 액수를 보상금으로 지급해주는 조항이 있다. 이러한 정책이 직접적

으로 성매매를 근절하는 데에 기여하는 것은 아니지만 성매매의 단속과 검거를 활발하게 할 수 있도록 신고를 독려한다는 점에서 처벌 집행의 측면에 해당한다고 분류하였다. 또한 이 내용은 성매매처벌법 상에도 조문으로 명시되어 있다. 한편 법무부는 내부지침으로 성매수자의 인식을 개선하여 재범을 방지하기 위한 존스쿨교육을 실시하고 있으며, 이것 역시 활동의 지표로 포함하였다.

성매매관계자의 ‘지원 및 보호’ 활동 역시 앞에서 살펴본 것처럼 성매매처벌법이 언급하고 있는 목표 중 하나이다. 다만 성매매처벌법의 경우 방지법과는 다르게 종사자 중 일부를 처벌대상에서 제외하고 심리과정을 비공개하며 신뢰관계자를 동석케 하는 등 형사사법기관의 심리적·법률적 지원을 의미한다. 또한 선택적 보호처분 등을 통해 성매매피해자를 보호하고 원스톱센터와 117 신고전화를 운영하여 신고와 법률적 지원을 도와 성매매 종사자가 해당환경에서 이탈하고 자활·자립할 수 있도록 지원한다. 따라서 이러한 활동의 현황을 지표로 포함시켰다.

4. 산출 단계

산출(output)은 활동에 의한 가장 가시적인 산물로, 프로그램이 직접적으로 고객이나 참여자들에게 전달한 생산물이나 재화, 서비스 등을 의미하며 계량화가 가능하고 직접적인 관찰과 측정이 용이하다. 산출은 프로그램 전달의 성과로써 활동과 투입에 의해 결정되며, 활동주체가 직접적으로 통제할 수 있는 정책결과의 영역이다. 프로그램 참가 및 이수자 수, 제공시간, 개발된 생산물, 참여자 만족도 등 일반적으로 사업 또는 사람의 양으로 측정된다(노민선 외, 2012; 노화준, 2006a: 80-81; 이석민, 2011; 최영출, 2011; McDavid et al., 2012: 49; McLaughlin & Jordan, 2010: 57-58; Taylor-Powell, 2003: 41). 주의해야 할 점은 산출이 프로그램이 의도하는 최종결과

가 아니라 최종결과물을 내기 위한 일종의 개입에 해당한다는 점이다. 하지만 결과에 도달하기까지는 시간과 비용이 소모되고, 결과와 영향의 측정 또한 어렵기 때문에 많은 연구들에서 결과가 아닌 산출을 최종 성과지표로 제시하고 있다(이석민, 2011). 그러나 프로그램의 최종적인 목표는 산출이 아닌 결과의 발생과 문제의 해결이므로 정책의 진짜 영향과 장기효과까지 평가하기 위해서는 산출이 아닌 결과를 평가해야 한다. 본 연구에서는 다음에 제시될 결과단계에서 성매매처벌법의 최종결과와 장기적인 영향을 평가할 것이다.

많은 평가자들이 모형에서 활동과 산출을 분리하지 않는다. 일반적으로 활동은 프로그램이 무엇을 했는지 보여주며, 산출은 그러한 활동을 통해 무엇이 생산되었는지를 나타낸다(McLaughlin & Jordan, 2010: 57-58; Taylor-Powell, 2003: 41). 본 연구에서도 활동과 산출을 동일한 지표로 측정할 것이다. 성매매 처벌정책의 활동 및 산출의 평가지표와 변수는 아래의 <표 5>와 같다.

< 표 5 > 성매매처벌법의 평가지표 구성: 활동 및 산출

| 평가영역 | 항목 | 평가지표 | 중요변수 |
|-----------|-------|---|--|
| 활동 /산출 | 예방 | 1. 정책의 홍보와 교육 | 홍보 및 교육의 현황 |
| | 법집행 | 2. 경찰의 단속·검거강화 3. 풍속업소 행정단속강화 4. 검찰의 기소집행 5. 존스쿨 교육 6. 알선이익몰수, 추징과 일체의 채권무효 7. 법원의 재판집행 8. 사법기관의 법집행강화 9. 신고독려 | 경찰검거건수, 검거인원 행정단속건수, 처분인원 검찰의 기소처분현황 존스쿨 접수·이수인원 몰수·추징액 무효화된 채권액 법원의 재판(형량강화) 사법기관의 처벌일관성 신고보상금 지급현황 |
| | 지원·보호 | 10. 성매매피해자 지원 11. 성매매피해자 보호 12. 원스톱센터와 117신고전화의 운영 | 불처벌 인원, 보호실태 성매매 보호송치인원 원스톱센터의 현황 및 117전화 이용건수, 현황 |

5. 맥락/문화적 요인

프로그램의 외생적인 상황요인(contextual factor)은 프로그램의 활동에 영향을 미치고 과정에 간섭함으로써 정책의 성공과 실패에 영향을 미친다. 맥락/문화적 요인은 전체 프로그램에 외부요인으로 작용하는 매우 중요한 요소이다(김봉태, 2009; 노화준, 2006a: 82). 이러한 요인에는 역사, 국제시장, 문화적 환경, 기후, 경제구조, 인구패턴, 정치환경, 참여자의 배경과 경험, 미디어, 변화하는 정책과 우선순위 등이 있으며, 이들은 상호작용을 통해 프로그램 전반에 영향을 미치고 저항 또는 적응의 반응을 도출한다(이석민, 2011; Taylor-Powell, 2003: 47). 맥락적 요소들은 외부의 ‘환경’으로도 정의되는데 프로그램의 구성요소들은 이 환경에 속해 있는 것으로 가정된다(노민선 외, 2012; 이석민, 2011; 최영출, 2011). 맥락적 외부요인은 프로그램의 단계가 진행되는 과정의 방향과 정도를 조절해주는 조절변수의 역할을 수행하거나 외생변수로서 프로그램의 집행전반과 정책결과에 영향을 미친다(이석민, 2011; McLaughlin & Jordan, 2010). 맥락/문화적 요소는 선행변수와 매개변수의 두 가지로 분류할 수 있는데, 우선 선행요인(antecedent factors)은 고객의 특성이나 지리적 변수, 경제사회적 요소 등과 같이 프로그램이 시작할 때부터 존재하여 영향을 미치는 것들이다. 한편 매개요인(mediating factors)은 프로그램의 요인변화, 새로운 정책, 경제변동 및 상호보완적이거나 경쟁적인 프로그램의 등장과 같이 프로그램이 시작된 이후의 수행과정에서 나타나는 변수들을 의미한다. 그러므로 프로그램을 만들고 평가할 때에는 잠재적인 맥락 요인을 항상 고려하고 이러한 조건들이 결과에 어떻게 영향을 미치는지에 대해 파악해야 한다.(김봉태, 2009; 노화준, 2006a: 82; Harrell et al., 1996: 4; McLaughlin & Jordan, 2010: 58-74; Weiss, 1997).

본 연구에서는 성매매처벌 프로그램에 영향을 미치는 맥락/문화적 요인들을 별도로 분류하여 측정하지 않고, 각 단계의 지표와 변수의 평가에서 작용하는 요인들로 고려하여 해당 단계에서 설명한다.

< 표 6 > 성매매처벌법의 평가지표 구성: 맥락/문화적 요인

| 평가영역 | 항목 | 평가지표 | 중요변수 |
|------------------|--------------|---|-------------|
| 맥락/ 문화적 요인 | 맥락/문화적 요인 | 1. 기관장의 리더십 2. 조직 내 업무분장 3. 정책 또는 기조의 변화 4. 한국 성문화의 변화 | 별도로 측정하지 않음 |

6. 결과 단계

과거에는 프로그램이 집행되었는지를 알기 위해 활동 및 산출단계에 집중하였으나, 점차 실질적으로 초기상황이 개선되었는지가 중시되면서 결과지향적 논리모형이 주목받게 되었다(김봉태, 2009; 이석민, 2011; 이찬 외, 2012; Hatry, 2006; McLaughlin & Jordan, 2010). 결과지향적 논리모형은 프로그램을 평가함에 있어서 프로그램이 의도한 목표를 달성하였는지, 달성하였다면 어느 정도인지를 알고자 한다(McDavid et al., 2012: 15).

결과(outcome)는 프로그램이 본래 의도한대로 발생한 구체적인 변화를 의미한다. 산출에 의해 영향을 받으며, 대개 단기적, 중기적, 장기적 결과로 구분된다(Taylor-Powell, 2003: 42). 앞서 말한 바와 같이 프로그램의 작성에 있어서 가장 중요한 것 중 하나는 산출과 결과를 구분하는 것이다. 산출은 프로그램이 실제로 집행한 것으로 수행된 일의 양이나 완료된 활동의 양을 나타내고, 결과는 활동 또는 산출에 의해 발생한 결과를 나타낸다(노화준, 2006a: 82-83; McDavid et al., 2012: 50-51; Poister, 2003: 38-41). 프로그램은 일

반적으로 여러 개의 연속적인 결과물을 가지고 있으며, 이들을 합쳐서 프로그램의 결과구조라고 부르기도 한다. 단기-중기-장기로 진행되는 결과의 연계는 논리모형에서 가장 핵심적인 부분으로 많은 사람들이 논리모형에 관심을 갖는 이유 중 하나이다(이석민, 2011; McLaughlin & Jordan, 2010: 58).

우선 단기결과(short term outcomes)는 프로그램의 산출에 의해 야기된 변화나 편익으로 산출에 가장 밀접하게 관련된 효과이다. 주로 학습에 의한 인식, 지식, 기술, 태도, 동기 등의 변화를 의미하며 ‘KASA(Knowledge, Attitude, Skill and Aspiration)’라고 나타낼 수 있다(노화준, 2006a: 89-90; 이석민, 2011; Bennett & Rockwell, 2004; McLaughlin & Jordan, 2010: 58). 본 연구에서는 단기결과가 McDavid et al(2012)의 Linking Constructs와 같이 작동하는 것으로 보았다. Linking Constructs는 프로그램의 산출이 의도한 결과로 변화하는 일종의 전환이다(McDavid et al., 2012: 50; Weiss, 1972). 이것은 프로그램 논리와도 관련이 있는데, 만약 Linking Constructs가 작동하지 않는다면 그 지점에서 논리는 적용되지 않는 것이고, 관찰된 어떠한 실질적인 결과도 프로그램의 결과라고 말할 수 없게 되는 것이다(McDavid et al., 2012: 50). 본 연구의 프로그램 논리는 활동과 산출이 결과 및 영향으로 이어지는 매커니즘에 반영되며, 모형 상에서는 단기결과로 제시되어 있다. 초기결과로부터 파생되는 중기결과(intermediate outcomes)는 행동의 변화를 의미하며, 단기결과에서 지식과 기술 등을 학습하였다면 중기결과에서는 습득된 지식과 기술을 활용한다(이석민, 2011; McLaughlin & Jordan, 2010). 세 번째는 장기결과(long term outcomes) 또는 프로그램 영향(impacts)으로, 중간결과로부터 발생하는 실제적 이익이자 장기적 편익, 사회적, 경제적, 환경적, 제도적 변화를 의미한다. 영향은 장기결과를 의미하거나 장기결과 이후의 궁극적 변화이다(노민선 외, 2012; 노화준, 2006a: 81, 2010: 108-109; 이석민, 2011; 정정길 외,

2012: 38; 최영출, 2011; McLaughlin & Jordan, 2010: 58). 한편 정책결과는 정책효과와 부수효과, 정책을 실현하기 위해 지불한 사회적 희생(정책비용)까지도 포함한다. 결과지향적 관리에서 프로그램 목표는 현안으로 제시된 문제상황을 해결하는 것이므로 장기결과는 문제의 해결정도를 나타내는 것이어야 하며, 정책문제는 결과로 전환될 수 있다(김봉태, 2009; 노화준, 2006b).

성매매처벌정책 결과단계의 구체적인 평가지표와 변수의 추출을 위하여 기존의 성매매와 관련된 여러 선행연구들과 처벌법 제정 당시의 의안원문을 검토하였다. 프로그램을 통해 궁극적으로 정책목표를 달성하고자 하는 것이므로, 법을 제정할 당시의 논의와 토론문 등을 통해 정책목표를 파악하고 이에 맞는 결과지표를 설정하였다. 지표의 도출과정에서 공식적인 자료들과 선행연구를 통해 객관적인 근거를 확보하였다.

정책효과들은 수준에 따라 단기-중기-장기 결과와 영향으로 분류되며, 성매매처벌 프로그램의 단기결과(초기결과)의 경우 성매매정책에 대한 공감대 확산, 성매매가 범죄라는 인식의 확산, 성매매의 처벌을 비용으로 인식하여 이러한 행위를 단념하고자 하는 태도의 변화 달성을 의미한다. 이것은 성매매의 단속·검거 등 산출에 따른 인식과 태도의 변화이므로 단기결과로 분류하였다. 잠재적 성매매 참여자에 해당하는 일반국민들을 비롯하여 기존의 성매수자와 매도자 및 알선자들이 처벌의 두려움을 느끼고, 신고와 이탈의 인센티브를 인지하게 되는 등의 변화가 단기결과에 속한다. 이렇게 성매매처벌법의 수범자들의 인식이 변화하는 근거는 프로그램 이론으로부터 찾을 수 있다. 자세한 내용은 평가의 결과 단계에서 후술한다.

성매매처벌 프로그램의 중기적 결과는 단기결과에서 변화한 인식으로 인해 성매매 행위를 단념하게 되는 것으로, 행동의 변화를 의미한다. 즉, 성매매의 수요와 공급, 알선의 감소 및 재범의 감소, 신고율 증가 등이 해당된다.

프로그램의 장기결과와 영향에서 평가되어야 할 지표는 의도한 정책목적을 반영하고 있어야 한다. 이를 위하여 법이 제정된 과정과 선행연구의 검토를 통해 성매매처벌법의 도입당시에 의도했던 정책효과와 해결하고자 했던 문제상황이 무엇인지 파악하고, 이에 근거하여 프로그램의 장기결과를 도출하였다. 앞서 살펴본 <표 2>에서는 직접적 정책목표로 ‘성매매의 근절을 통한 성산업의 축소와 성매매 종사자의 보호’, 간접적 정책목표로 성도덕과 인간존엄성의 보호, 여성의 권리보호 및 성착취의 감소, 사회질서의 유지, 공중보건향상의 목표달성, 부수범죄의 감소 효과 등을 선정하고 표로 분류하였다. 이 중 간접적 정책목표는 프로그램의 장기결과가 달성된 이후의 영향으로 볼 수 있다. 성매매처벌 프로그램의 장기적 영향은 여성가족부가 성매매정책의 비전으로 제시한 것과 같이 궁극적으로 ‘성매매범죄와 인권유린 없는 안전한 사회’를 만들기 위함이다.

주의할 점은 본 연구의 프로그램 논리모형은 정책도입시 프로그램이 달성할 것으로 예측하였던 긍정적인 정책효과 뿐만 아니라 정책도입시 우려하였던 부정적인 정책효과까지 모형에 포함하고 있다는 것이다. 프로그램에 의한 변화는 반드시 긍정적인 방향으로만 발현되는 것은 아니다. 어떤 경우에는 전혀 변화가 일어나지 않거나, 때로는 정책담당자가 전혀 의도하지 않았던 부정적인 방향으로 변화가 일어나기도 한다(권영상, 2007; 노화준, 2006a: 193; 정정길 외, 2012: 38). 성매매 규제정책의 평가는 단속과 처벌의 강화로 인해 파생되는 부정적 효과까지 고려하여야 한다. 앞서 <표 2>에서 제시한 정책목표들은 성매매처벌법이 의도한 정책결과와 긍정적인 장기영향으로 연결되며, 본 연구에서는 이에 더하여 부정적인 정책결과들까지 포함한 정책평가를 수행할 것이다. 부정적인 효과들 역시 선행연구의 문헌조사를 통하여 성매매 처벌에 대한 반론의 근거들을 기초로 도출하였다. 선행연구들은 성매매 처벌로 인해 우려되는 부정적 정책결과로 여성의 자율성과 행위주체성 및 성적자기결정권의

저해, 범죄화로 인한 종사자에의 낙인과 억압, 성폭력 등 성범죄의 증가 및 성매매의 음성화, 형법의 보충성 원칙과 최후수단성 위반에 따른 법질서의 혼란, 경찰력의 부족과 범죄자 양산과 같은 성매매 처벌법 집행의 실효성 문제 등을 제시하였다.

본 연구에서는 이렇게 성매매와 관련된 기존의 선행연구와 자료들을 문헌조사하여 성매매특별법 시행에 따른 정책효과의 주요 평가지표들을 설정하였다. 앞서 살펴본 정책효과와 변수를 포함하여 결과 단계의 지표 및 중요변수를 분류한 것이 아래의 <표 7>이다.

< 표 7 > 성매매처벌법의 평가지표 구성: 결과와 영향

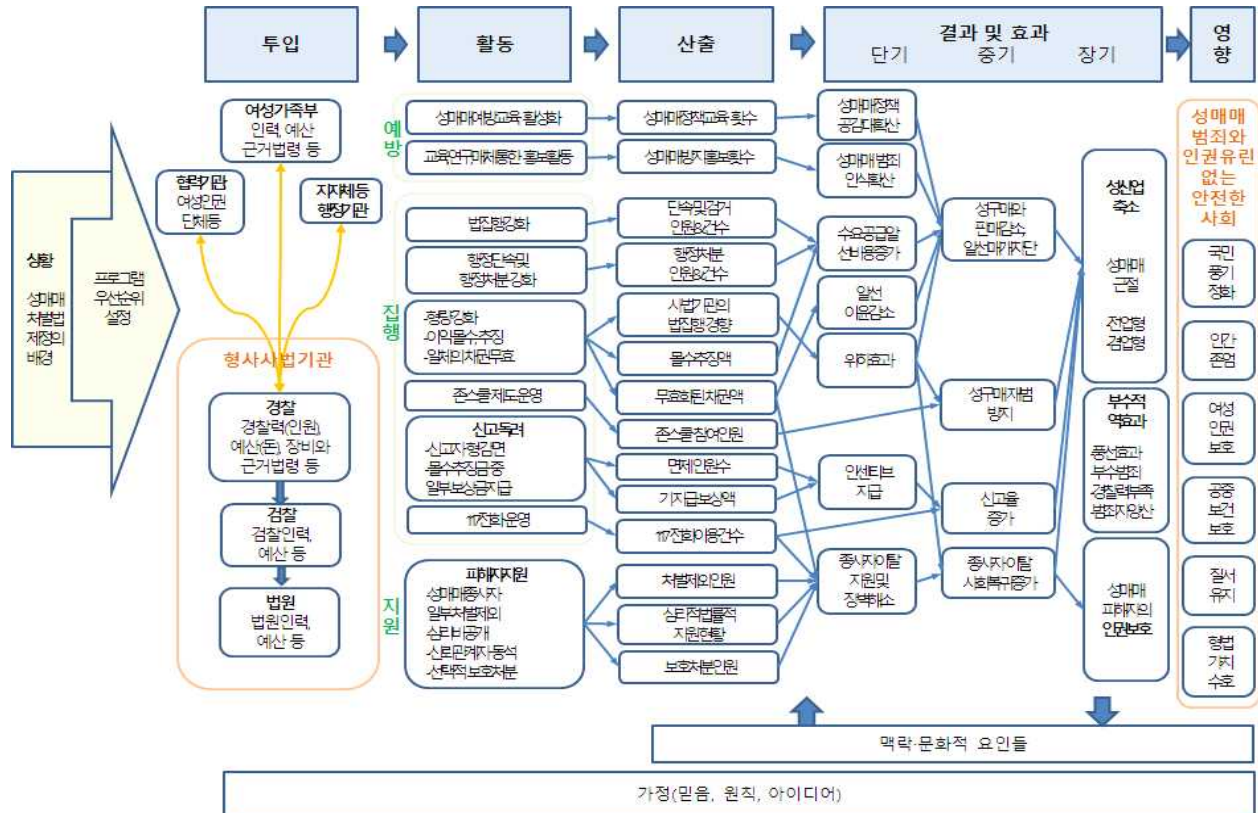
| 평가영역 | 항목 | 평가지표 | 중요변수 |
|------|--------|---|--|
| 결과 | 단기적 결과 | 1. 정책에 대한 인지,공감 2. 성매매가 범죄라는 인식의 확산 3. 수요·공급·알선의 비용이 증가했다는 인식 4. 위하효과 5. 성매매 재범의사 감소 6. 신고의 인센티브 인식 7. 종사자이탈 장벽해소 | (설문조사 등을 통해 측정함) 정책의 인지도, 성매매가 범죄라는 인식의 확산, 매매의사의 감소 등 |
| | 중기적 결과 | 8. 성구매와 판매 감소 9. 공급중단, 매개차단 10. 종사자 사회복귀증가 11. 성구매 재범방지 12. 성매매 신고율증가 | 성구매자, 판매자 감소 알선율의 감소 성매매 동종재범 감소 (성매도자, 성매수자) 신고율 증가 |
| | 장기적 결과 | 13. 성산업의 축소, 성매매 근절 14. 성매매 피해자의 인권보호 | 전업형 집결지의 감소, 풍속업소 등 겸업형 성매매 영업감소 및 기타 변종 성매매감소 |

| | | | |
|--|------------|--|--|
| | 부수적 역효과 | 15. 성도덕의 회복 16. 인간존엄성 수호 17. 여성인권의 보호 | 성매매의 음성화 성폭력 등 성범죄증가 집행의 실효성문제 |
| | 정책영향 | 18. 공중보건의 보호 19. 사회질서의 유지 20. 형법가치의 수호 | 성병·에이즈진료인원/진 료비감소 마약·인신매매 등 부수 범죄사범의 감소 |

성매매처벌법의 정책효과를 평가한 대부분의 선행연구들이 성매매 처벌정책의 찬반논쟁의 근거들은 장기적 결과나 영향에 해당함에도 불구하고, 성매매의 단속·검거 인원, 건수 등 산출에 해당되는 지표로 이러한 장기결과와 영향의 효과를 평가하고 검증하는 것이 문제이다.

결과단계까지 설정된 모든 평가지표를 반영한 전체 성매매처벌 형사정책 프로그램의 논리모형이 <그림 2>이다.

< 그림 2 > 평가지표를 반영한 전체 연구모형



제 4 장 평가 결과

제 1 절 사회적 니즈와 프로그램의 관계 평가

앞서 성매매처벌법과 관련 정책의 입법취지, 법의 제정배경을 고려하여 설정한 프로그램의 목표와 사회적 니즈와의 관계를 검증한다. 프로그램의 이용자들, 즉 성매매처벌법과 정책의 수범자에 해당하는 자들의 수요가 프로그램의 목표에 반영되었는지를 살펴보려는 것이다. 이것을 ‘사회적 니즈(needs)와의 관계’라고 칭하여, 성매매의 처벌과 관련하여 일반 국민들 및 이해관계자들의 니즈와 실제 프로그램의 목표를 비교한다.

성매매방지정책의 추진목표는 성산업 축소, 성매매 목적의 알선과 인신매매의 근절을 통한 성매매피해자의 인권보호 및 자립·자활지원 강화에 있다(김선희 외, 2005).

1. 성매매처벌법 제정 당시의 사회적 니즈(social needs)

가. 법 제정 과정에서의 국민적 합의

우선 성매매처벌법은 제정과정에서 충분한 의견수렴이 이루어지지 않은 정책이라고 할 수 있다. 기존의 윤방법이 폐지되고 성매매처벌법이 등장하게 된 배경에는 앞서 연혁에서 설명한 바와 같이 2000년을 전후로 발생한 일련의 성매매업소 화재 사망사건이 계기가 되었으며, 이후 한국여성단체연합을 중심으로 한 여성단체들은 전문가 회의를 통해 법안을 마련하고 그것을 공동발의하는 등 성매매특별법 제정운동을 전개하였다. 이후 2002년 대선에서 성매매특별법 제

정을 공약한 노무현 후보가 당선되고 행정부가 교체되면서 법제정 논의에는 가속도가 붙었다. 성매매특별법안 입법청원을 했던 한국여성단체연합의 대표가 여성부장관에 임명되고 관련 부처와 국회에 대한 적극적인 설득작업이 진행되었으며, 법무부와 법제사법위원회도 처음에는 법 제정에 부정적인 태도를 보였지만 점차 입법에 협조하게 되었다. 그 결과 2004년 3월 2일에 성매매특별법안이 국회를 통과하였다. 이처럼 입법에 유리한 환경이 조성되고, 법안심사의 과정에서 쟁점 확산이 이루어지지 않았으며, 도덕성이 높은 쟁점을 대상으로 했기 때문에 성매매특별법의 제정은 큰 갈등 없이 비교적 단기간 내에 이루어질 수 있었다(김지혜, 2009; 목진휴 & 홍성걸, 2006). 충분한 논의가 바탕이 되기보다 사회적 사건의 발생과 참여자들의 전략적·우연적 행동이 입법의 배경이 된 것이다.

결국 성매매특별법은 시행 첫 해부터 여러 반대의견과 비난에 직면하였는데, 예를 들어 이 법률을 집행한다고 하여 과연 성매매가 근절될 수 있을지 등의 정책효과에 대하여 회의적인 시각에서 비판이 제기되었고, 학자들도 법적인 문제점이 있다는 의견을 꾸준히 제시하였다(이경재, 2009). 해당 이슈에 대한 깊이 있는 고찰의 결여와 논의의 부족이 후속적인 논쟁을 발생시킨 것이다.

나. 법 제정 전후를 기하여 실시된 대국민 의식조사의 결과

여성가족부에서는 성매매처벌법의 시행을 전후로 한 2004년 9월과 동년 12월에 전국단위의 의식조사를 실시하였다. 9월과 12월 모두 ‘성매매특별법 시행관련 국민의식조사’라는 이름으로 시행되었으며, 전국의 만 20세 이상의 성인남녀를 지역별·성별·연령별로 1000명 비례할당 추출하여 구조화된 질문지로 조사하였다. 우선 법이 시행되기 전인 9월 초 당시 조사결과에 따르면 한국의 성매매문제에 대해 ‘매우 심각하다’는 응답이 55.7%, ‘비교적 심각하다’가 38.2%로 응답자의 93.9%가 ‘심각하다’는 의견을 보여 대다수의 국민이 성매매를

문제로 인식하는 것으로 나타났다. 또한 ‘성매매는 사회에 위해를 끼치는 범죄행위’라는 의견에 ‘매우 공감한다’는 경우가 58.7%, ‘다소 공감한다’가 36.2%로 나타나 94.9%가 성매매가 범죄라는 데에 공감하고 있었다. 또한 성매매처벌법의 실효성에 대해서는 새로 발효되는 성매매 처벌법이 성매매감소에 ‘효과가 있을 것’이라는 긍정적인 전망이 73.4%로 높게 나타났다. 이후 2004년 12월의 2차 조사에서는, 성매매처벌법의 시행이 사회에 미치는 영향에 대하여 ‘불법 성매매를 억제하고, 왜곡된 성문화를 바로잡는 긍정적인 효과가 크다’는 의견(58.2%)이 ‘성매매 관련 종사자의 생계 곤란과 산업 위축 등 부정적 효과가 크다’는 견해(35.0%)보다 높게 나타났다.

성매매처벌법을 제정할 당시의 사회적 니즈를 살펴보면, 우선 법의 제정과정에서 전문가 및 관계자들의 치열한 논의와 엄밀한 분석 등에 근거하여 신중하게 차근차근 이루어진 것은 아니었다는 것을 알 수 있다. 그러나 성매매처벌법의 시행(2004. 9. 23.)을 전후로 하여 시행한 여성가족부의 의식조사 결과를 보면, 대부분의 국민들이 당시의 성매매실태에 대한 문제의식을 가지고 있었으며 성매매처벌법의 효과에 대해 긍정적인 기대를 하고 있었음을 알 수 있다.

2. 사회적 니즈와 직접적 정책목표와의 관계

성매매처벌정책의 프로그램 목표는 직접적 목표와 간접적 목표로 나눌 수 있다. 우선 직접적 목표의 경우 성매매 알선경로를 차단하여 해당 산업을 근절시키고 성매매 종사 피해자를 보호하는 것이다.

앞서 살펴본 2004년의 ‘성매매특별법 시행관련 국민의식조사’의 9월 조사에서 성매매 행위가 적발될 경우 누가 가장 엄중한 처벌을 받아야 한다고 생각하는지에 대하여 ‘성매매를 알선하거나 장소를 제공한 업주’가 가장 엄중한 처벌을 받아야 한다는 응답이 59.6%로 과반수였다. ‘성구매자’나 ‘성판매자’를 지적한 경우는 각각 25.0%,

11.6%로 나타나, 당시에 성매매 행위 참여자 중 알선자의 처벌이 가장 엄중해야 한다는 것에 국민적 공감대가 있었다고 볼 수 있다. 또한 성매매 종사여성은 남성중심적 성문화가 만들어낸 피해자라는 시각에 75.9%가 동의하였고, 성매매 여성들의 사회복귀를 위한 정부의 보호와 지원이 바람직하다는 긍정적 평가가 88.2%였다. 따라서 성매매피해자의 개념과 이들을 보호하고 지원하고자 하는 직접적 목표에 과반수 이상이 동의하고 있었다는 것을 알 수 있다.

2004년 12월 조사에서 성매매를 줄이기 위해 정부가 가장 중점을 두어야 할 부분은 ‘올바른 성문화를 만들기 위한 사회 캠페인’이라는 의견이 41.3%, ‘성매매 알선, 권유 업주에 대한 처벌’이 30.4% 순으로 나타났다. 성매매상황이 문제이고, 행위자 중 처벌을 한다면 알선자에 대한 처벌을 강화해야 한다는 데에는 공감대가 형성되어 있었으나, 정부의 성매매 대응방식에 있어서는 처벌보다 사회적 캠페인의 수단을 더 선호되었음을 알 수 있다. 한편 성매매종사자들의 인권유린이 심각하다는 의견 역시 79.5%로 여전히 높은 수준으로, 성매매피해자들에 대한 보호의 필요성에 대한 인식 역시 유효했다.

한편 2013년 성매매실태조사의 ‘일반 남성들의 성매매 경험과 인식’²⁰⁾조사에서는 전국의 만 20세 이상 60세 미만의 성인 남성 1,200명을 대상으로 온라인 설문을 실시하였다(여성가족부, 2013: 373-378). 해당 설문조사의 ‘성매매관련자 처벌의 효과성에 대한 인식’ 문항을 보면, 성매매 방지에 있어서 성매매 알선자의 처벌이 효과적인지에 대해 긍정하는 응답이 54.5%였고, 성매매수자에 대한 처벌은 54.2%로 비슷하게 높게 나타났다. 즉, 일반 남성들은 성매매관련자들의 처벌이 성매매 방지에 어느 정도는 효과가 있다고 보고 있으나 강력하지 않고, 관련자 중에서는 성매매 알선자와 매수자에 대한 처벌이 효과적일 것으로 인식하고 있다. ‘성매매 여성의 피해에

20) 2010년 성매매 실태조사에서 실시한 ‘성구매자 조사를 통해 본 성매매 행위유형’ 및 ‘성구매 남성의 경험과 인식’에 대한 연구를 보완한 설문조사이다. 2004년 조사처럼 남성과 여성이 모두 모집단에 포함된 조사를 찾지 못하여 이 조사로 대신하였다.

대한 인식' 문항에서는 성매매 여성들은 경제적 어려움으로 인해 성매매를 하게 된다는 의견이 61.2%, 성을 팔도록 강요받는다라는 의견이 53.9%, 성매매 여성은 우리 사회의 잘못된 성문화의 피해자라는 의견이 46.2%로 여전히 성매매피해자에 대한 인식은 존재하였다. 그러나 '성매매 여성의 자발성에 대한 인식' 설문에서 전체 평균은 3.1로 나타나 성매매 여성들이 원해서 성매매를 하게 되었다는 것에 대체로 긍정하는 것으로 나타났다(여성가족부, 2013: 449-460). 즉, 일반 남성들은 성매매종사자의 피해에 대해서는 여전히 인식하고 있지만, 종사자들은 어느 정도는 스스로 원해서 성매매에 자발적으로 참여하고 있다고 생각하는 것으로 분석되었다.

3. 사회적 니즈와 간접적 정책목표와의 관계

성매매처벌정책의 간접적 목표로는 국민풍기정화 및 성풍속·성도덕의 보호, 인권존중과 인간존엄, 가족 및 사회의 안전과 질서유지, 여성인권증진과 성적억압으로부터의 여성해방, 공중보건보호적 가치의 달성, 부수범죄의 감소 등이 있다.

여성가족부의 2004년 9월 국민의식조사를 보면, 성매매 유발 사회문제 중 심각한 문제로 생각하는 것을 꼽으라고 했을 때, '청소년의 성매매 노출 위험성 증가'를 꼽은 경우가 56.5%로 가장 많았으며, 다음으로 '왜곡된 성문화 만연으로 성범죄 증가(43.3%)', '불법 성매매 확산(36.1%)', '성매매 피해 여성의 인권침해(25.8%)', '성병 감염 등 국민건강 문제(24.1%)', '성매매 성행으로 인한 국가 이미지 훼손(10.8%)', '모름/무응답(1.2%)'의 순으로 나타났다. 한편, 2013년 성매매실태조사의 경우, 전반적으로 다른 문항들에 비해 성매매에 대한 부정적 인식에 강한 동의를 보이고 있었다. 항목별로는 '성매매는 구매 남성에게 가족 문제를 발생시킬 수 있다(60.9%)', '성매매는 범죄이다(33.5%)', '성매매는 사회에 심각한 문제를 일으킨다(32.3%)'

순으로 나타났다. 비록 2004년의 조사와 2013년의 조사의 모집단은 다르지만, 위 결과로 볼 때 일반 국민들(또는 일반 남성들)은 대체로 성매매가 발생시키는 부수적인 문제들에 대해 인식하고 있는 것으로 보인다.

제 2 절 투입 단계

1. 인적자원

가. 경찰, 검찰, 법원 등 형사사법기관

경찰청에 문의한 결과, ‘성매매 단속’만을 위하여 별도로 투입되는 인력은 없으며, 과거에는 여성청소년과, 현재에는 생활질서과와 수사과 등 성매매 업무를 담당하는 부서의 직원들이 기존의 업무와 병행하여 성매매 단속 및 수사업무를 담당하고 있다고 한다.

기본적으로 담당부서의 기존인력들이 성매매의 단속과 수사를 담당하지만, 성매매처벌법이 실시되면서 과거 전담인력을 확보하고자 하는 노력도 있었다. 법실시 이후 지방청에서는 여경기동수사반을 여경기동수사대로 확대 개편함과 아울러 성매매전담수사반을 편성하였고, 여성청소년계에는 인터넷 성매매 대책반을 설치하였다(국회여성가족위원회, 2007: 25-26). 성매매 사범의 효과적인 단속을 위하여, 여성청소년계가 미설치된 24개 1급지 경찰서에 여성청소년계를 신설하고 인력을 증원하였다(성매매방지대책추진점검단, 2007). 그러나 인터넷 성매매 대책반의 경우 2명의 반원이 전체 업무를 담당하고 있어 대처인력이 부족하다는 지적이 있었으며(국회여성가족위원회, 2007: 25-26), 여성청소년계의 경우 전담인력의 부족으로 업무부

담은 가중되고 활동비는 현실을 반영하지 못해 일선 직원들이 해당 부서의 근무를 기피하는 결과를 낳았다고 한다(성매매방지대책추진 점검단, 2007). 게다가 경찰업무의 과중으로 인하여 성매매 단속에 투입가능한 인력은 제한적이기 때문에 일반적으로 성매매 업무에 투입되던 인력²¹⁾으로는 대규모 업소의 단속이 어려웠다. 심지어 경찰의 경우 ‘조두순 사건’이나 ‘도가니 사건’ 등 해당 시기에 화제가 되는 사건에 인력이 몰리는 경향이 있기 때문에 성매매가 이슈가 아닌 시기에는 단속이 저조하고 인력이 더욱 부족할 수밖에 없다고 한다(김기태 & 하어영, 2012: 45, 261).

현재 경찰은 과거처럼 성매매대책반이나 전담수사반이라는 별도명칭의 팀을 운영하지는 않고 각 경찰서 생활질서과 내에 5-6명으로 구성된 성매매 단속업무팀을 두고 있다. 성매매 수사는 수사과에서 맡고 있다. 2012년 6월부터는 7개 지방경찰청에 생활안전/질서과장 직속으로 풍속광역단속·수사팀을 설치하여, 관할지만을 담당하는 경찰서 단속반과 달리 첩보가 들어오거나 불법행위를 감지했을 때 관할을 불문하고 즉시 수사에 임한다. 광역단속수사팀의 인원은 일반적으로 6-7명으로 구성된 2개 반이 한 팀을 이루고, 두 팀이 모여 한 지방청 당 총 28명 정도로 구성된다. 풍속광역단속·수사팀은 권역이나 관할에 상관없이 단속활동을 하고, 단속된 사건은 직접 수사하여 검찰에 송치함으로써 단속과 수사를 일원화한 것이 장점이다(경찰청, 2013: 59). 또한 경찰은 현재 여경기동수사대처럼 별도의 팀을 꾸린 것은 아니고 각 기능마다 배치된 여경들을 성매매 수사 과정에서 필요에 의해 동원하고 있다.

한편, 성매매의 단속과 별개로 성매매 여성지원을 위해 경찰청에서 투입한 자원으로는 ‘117 성매매피해여성 긴급지원센터’가 있다. 2004년 성매매처벌법이 시행되면서 경찰은 동년 6월 성매매피해여성긴

21) 과거 여성청소년계가 성매매를 단속하던 시기에는 일반적으로 경찰 다섯 명이 같이 활동하였으며, 이 인원으로는 룸 50개 이상의 대규모업소를 단속하기에는 역부족이었다고 한다(김기태 & 하어영, 2012: 45). 그러나 현재도 경찰의 생활질서과 성매매 단속업무팀은 여전히 5-6명으로 구성되어 있다.

급지원센터를 설치하였으며 신고번호 117을 통해 전국 무료 신고접수 및 법률·의료지원 상담을 실시하였다. 24시간 긴급신고접수가 가능하며 상담과 NGO연계 등 One-Stop 시스템을 구축하고 있다²²⁾. 이후 2007년 동 센터는 기존의 실종아동찾기센터와 통합하여 ‘여성아동청소년 경찰지원센터’로 되었고 체제도 개편하였다. 2011년 2월에는 여경기동수사대 정원을 여성청소년 기능으로 다시 이관하여 「아동·여성보호 1319팀」을 신설하였다(경찰청, 2013: 90).

2004년 10월 대검찰청에서는 성매매처벌법의 시행을 계기로 ‘범죄피해자 보호 및 지원에 관한 지침’을 하달하여 검찰청에 피해자 전담 검사를 지정하고 전국 55개 검찰청에 범죄피해자 지원실을 설치하였다. 사건처리 관련 정보 안내, 형사소송 절차 안내, 신변보호, 범죄 피해자 구조제도, 배상명령제도에 대한 상담 등 지원업무를 수행하고자 함이었다(법무부, 2014: 128). 현재는 대검찰청의 경우 성매매예방교육을 맡고 있으며, 성매매 수사는 중앙지검의 여성·아동부에서 하고 있다. 일선 지방청 단위에서는 별도 인원이 배당된 것은 아니지만 각 지검의 검사가 송치사건을 처리하면서 성매매 사건에 대한 수사를 병행하고 있다. 검찰 역시 경찰과 마찬가지로 현재 지방관할에서 전담인력을 배치하고 있지는 않고, 광역단위의 수사팀을 운영하고 있다. 검찰인원이 충분한지에 대해서는 별도의 자료를 찾아보기 어려웠는데, 성매매처벌법 실시 이후 알선업주에 대한 몰수와 추정의 과정에서 금융거래 수사와 가압류 절차 등의 업무부문에 서 검사의 인력이 보충될 필요가 있다는 주장이 제기된 바 있다(여성가족부, 2013: 625, 679-680).

법원도 처분과 재판에 있어서는 마찬가지로 별도 배정된 인적자원은 없으며, 보호관찰과 관련하여 다음과 같은 직제의 개정과 인력 증원이 있었다. 우선 2005년 5월 2일 법무부령 제568호 ‘법무부와

22) 안전 Dream 아동·여성·장애인 경찰지원센터 홈페이지
http://www.safe182.go.kr/cont/homeLogContents.do?contentsNm=sexual_prost_overview

그 소속기관의 직제시행규칙'이 일부개정되면서 보호관찰소 공무원 정원이 증원되었다. 성매매사범의 보호관찰실시와 외출제한명령 전면시행 등 급속한 보호관찰 영역이 확대되면서 인력난이 심화되었기 때문이다. 이후 2005년 7월 4일 법무부령 제573호 '법무부와 그 소속기관 직제시행규칙'이 다시 개정되었고, 동년 8월 15일 보호관찰소 공무원 정원은 150인으로 증원되었다.

나. 여성가족부

여성가족부의 성매매업무는 권익증진국 하의 권익지원과에서 주로 수행하고 있다. 여성가족부의 경우 성매매의 '처벌'보다는 성매매방지법의 소관부처로서 성매매의 '방지' 측면에서 큰 역할을 수행하고 있다. 상세 업무내용을 보자면 성매매방지 및 피해자 보호를 위한 계획의 수립·시행과 관련법령의 관리 및 제도개선, 성매매피해자 등을 위한 지원시설 및 피해상담소의 지원·육성과 각종 교육 및 의료·법률 서비스 지원 등 다양한 지원업무를 맡고 있다. 현재 여성가족부 권익지원과의 구성은 권익지원과장 1명, 서기관 1명, 사무관 4명, 주무관 4명, 팀장 1명, 경사 2명의 총 13명으로 이루어져 있다²³⁾.

다. 조직구성과 협력관계

성매매 문제는 하나의 부처에서 대처하기에는 한계가 있고, 다양한 부처가 협력하여 사회전반에 걸쳐 다차원적으로 접근해야 한다(국회 여성가족위원회, 2007: 130-131). 2003년 6월 범정부적 차원에서 성매매 정책을 집행하기 위하여 12개 관련부처와 단체 및 전문가가 참여하는 「성매매방지기획단」을 국무총리실 산하에 구성, 2004년 3월 '성매매방지종합대책'을 수립하였다. 이후 성매매처벌법의 실효

23) 여성가족부 홈페이지(여성가족부소개>조직·직원안내>조직 및 기능)
http://www.mogef.go.kr/korea/view/intro/intro03_01.jsp

성을 높이기 위해 동년 11월 비상설 회의체로서 14개 관계부처국장으로 구성된 「성매매방지대책추진점검단」을 설치하였다. 이를 통해 관계부처 간 협의를 정례화하여 부처 간 연계가 필요한 성매매방지종합대책을 원활히 추진하고자 하였으며, 당시 여성부는 부처 간 협력이 증진되고 민관협치가 이루어졌다고 언급하였다(국회여성가족위원회, 2007: 23-24; 국회입법조사처, 2012, 2014; 여성가족부, 2007; 3). 그러나 2012년 국정감사 정책자료를 보면, 성매매방지대책추진점검단의 협력과 활동이 미미하다는 지적이 있다. 점점 증가하는 청소년 성매매와 변종성매매에 대한 대응책을 마련하기 위해서는 범정부적 협조체계와 정책실행 의지가 매우 중요함에도 불구하고, 실무적으로는 외교통상부와 경찰청, 여성가족부 등 일부부처의 안전만 중심으로 논의되고 있으며 나머지 부처들은 소극적으로 임하고 있다는 것이다(국회여성가족위원회, 2007: 131; 국회입법조사처, 2012). 또한 최근 자료에서는 성매매방지대책 추진점검단이 운영된 11년 동안 회의는 36차례밖에 개최되지 않았으며, 서면회의로 이루어진 경우도 다수였다고 하였다. 협력을 위한 단체는 존재하지만, 일회적 성격의 활동이 많았고, 현실적으로 정책목표의 달성을 위해 눈에 띄게 활동하고 있지는 않다는 지적이었다(국회입법조사처, 2014; 한국여성인권진흥원, 2014: 8).

지방자치단체 등 행정기관과 수사기관의 협력도 문제가 되는데, 집결지역을 효과적으로 단속하기 위해서는 성매매 업주와 건물주에 대한 강력한 단속 및 처벌, 지방자치단체의 집결지역 점검과 행정처분을 통한 업소 폐쇄 등의 조치가 필요하다. 따라서 경찰과 각급 행정기관의 강력한 처벌의지와 유기적인 협조가 요구됨에도 불구하고 협력적 대책의 수립 및 전달체계가 미약한 상황이다(성매매방지대책추진점검단, 2007). 현재 경찰과 지방자치단체는 ‘풍속업무 관리시스템’을 이용하여 풍속업 규제법률 상의 업종들이 새로 등록되거나 허가될 시에 이를 업로드하여 자료를 공유하고 있다.

2. 물적자원

성매도자와 매수자 및 알선·협력자에 대한 법적 제재인 성매매처벌법이 이들을 모두 처벌할 수 있도록 완비되어 있는지를 살펴보면, 처벌정책의 수행에 있어 제도와 법령이 문제가 됨을 알 수 있다.

성매매를 규제하는 법률에는 성매매처벌법이나 아청법 뿐만 아니라 풍속영업이나 식품위생, 공중위생과 관련된 다양한 행정법령들도 포함된다. 경찰의 2006년 국회제출자료 중 ‘변종풍속업소 단속상 문제점 및 개선방안’을 보면, 변종업소는 자유업종으로 시설·운영·영업자준수사항 등에 대해 직접 규제할 수 있는 법률이 없고 등록이나 신고를 할 필요도 없다. 행정처분은 해당관청에 허가·등록된 업소만을 대상으로 하기 때문에 이렇게 신고자유업에 해당하는 신종 유사성행위업소 또는 오피스텔 성매매의 경우, 형사처벌은 가능하더라도 근거법령의 부재로 인하여 영업정지나 영업장폐쇄 등의 행정처분은 불가능하다(국회입법조사처, 2014; 한국여성인권진흥원, 2014: 29-30). 성매매업종 중 최근 급증하는 신·변종업소에 대한 처벌근거가 미비한 것은 성매매처벌법의 실효성을 저해할 수 있다. 또한 성매매처벌법상 ‘유사성고행위’의 범위에 대해 하급심 판례가 충돌하고 있어 단속에 혼선이 초래되므로, 다양한 변종업소와 유사성행위 등을 단속할 수 있는 방향으로 법률을 정비할 필요가 있다(김지혜, 2009).

현행 존스쿨 교육 역시 문제인데, 이 제도는 성매매처벌법 등 법령상에 근거 규정이 있는 것이 아니라 법무부 지침에 의해 시행되고 있다. 따라서 법적·형식적 정당성을 확보하기 쉽지 않고, 자원 및 인프라 구축도 부족한 상황이다. 환경이 열악하다보니 현장에서 프로그램의 내용 구성을 각 기관장들에게 일임하고 있으며, 교육의 질을 보장하기 위한 표준화된 교육의 내용이나 강사 선정 지침도 마련되어 있지 않아 체계적인 모니터링 작업이 이루어지지 않고 있다(김기태 & 하어영, 2012: 100). 따라서 기관에 따라 성과도 들쭉날쭉하고 교육환경도 차이가 많이 나며, 재정부족 또한 문제이다.

3. 재정자원

성매매 규제정책은 애초에 범정부적 차원에서 만들어졌으나, 성매매와 관련된 정부예산의 91.8%가 여성가족부에 배정되어 있다(국회여성가족위원회, 2007: 24; 손봉숙, 2006). 처벌의 주체인 경찰청과 법무부에는 별도의 예산이 없는 상황이며, 각 개별 기능에서 수행하는 업무의 범주 내에서 정책집행을 한다. 경찰청 분기별 재정집행 현황을 살펴본 결과 인력과 마찬가지로 성매매처벌법의 경우 별도의 항목으로 분류하고 있지 않으며, ‘생활안전활동’이라는 항목 상에 해당 범죄에 대한 예산도 포함된 것으로 판단할 수 있다. 또한 인터넷이 성매매의 유통망으로 활용됨에도 불구하고 과거 정보통신부에도 별도의 예산이 지원되지 않았다(국회여성가족위원회, 2007: 25; 손봉숙, 2006). 경찰에서는 지속적으로 인력과 예산상의 부족을 토로하였는데, 성매매처벌법의 집행주체는 형사사법기관이지만 성매매방지정책의 시행 과정에서 주도적인 역할을 해왔다는 이유로 대부분의 예산과 책임이 여성가족부에게 할당되어 있다(국회여성가족위원회, 2007: 131).

이렇게 특정 부처에만 예산이 몰리게 되면, 그 외의 부서는 적극적으로 참여할 동기가 생기지 않을 뿐만 아니라 의지가 있더라도 인력이나 예산의 부족으로 인해 참여가 불가능하게 된다. 환경적 조건은 개선하지 않고 그대로 두면서 집행 결과만이 실행되기를 바라는 것은 어려운 일이기 때문에 실질적인 자원의 투입을 통해 정책목표가 실현될 수 있도록 해야 할 것이다.

제 3 절 활동 및 산출 단계

활동과 산출을 함께 살펴보는 이유는, ‘평가지표의 설정’에서도 언급하였듯이 프로그램의 활동을 수행하였을 때 나오는 직접적인 결과물이 산출에 해당하므로 이 둘을 구분하지 않는 경우가 많기 때문이다. 본 연구에서는 활동의 영역을 예방과 법집행, 보호로 분류하고 해당 활동에 따른 산출을 항목별로 제시하고자 한다.

1. 예방 활동

성매매방지대책 추진점검단의 2005년, 2007년 회의자료를 보면, 법이 시행된 초기에는 부처별로 예방교육을 활성화하였다. 국방부의 경우 군장병을 대상으로, 교육인적자원부는 초·중·고교에 성매매예방프로그램을 개발·보급하였다. 청소년위원회에서는 청소년 성교육 프로그램을 개발하고 관리자 교육을 실시하였다. 성매매 홍보의 경우 2004년에는 탈성매매 자활사례 수기집을 발간하였으며, 여성가족부에서는 홍보자료를 제작 및 보급하고 남성 대상 성문화 개선 캠페인을 전개하였다. 또한 국정홍보처에서는 관계부처 합동 성문화개선 T/F팀을 구성하여, 유관기관간 홍보협력 시스템을 통해 일관성 있는 정책홍보를 추진하고 정부보유 매체를 활용하였다. 성매매에 대한 교육 및 홍보는 각 지방자치단체별로도 수행되었다(변화순 외, 2006: 60). 법 시행초기에는 각 부처의 성격에 맞게 교육과 홍보업무를 나누어 수행하였던 것으로 보인다. 그러나 투입단계에서 언급했던 것과 같이 시간이 지나면서 부처 간의 협력이 눈에 띄게 줄어들었다는 점으로 미루어보아 현재는 다수 부처에 걸친 활발한 예방활동은 이루어지지 않을 것으로 예측할 수 있다.

현재 성매매 교육의 의무기관은 국가기관, 지방자치단체, 각급 학

교와 공직유관단체의 장으로, 해당 기관 또는 단체에 소속된 사람 또는 학생을 대상으로 연 1회 1시간 이상 성매매 예방교육을 실시하도록 하고 있다. 그러나 그 결과를 여성가족부에 자기보고방식으로 제출하도록 하고, 점검에 대한 법적인 근거가 없어 실효성이 부족한 상황이다(한국여성인권진흥원, 2014: 9-10). 성매매에 대한 최근의 교육·홍보활동의 경우, 여성가족부가 주축이 되어 진행하고 있다. 여성가족부는 2009년 ‘성매매 예방교육 관리시스템’을 구축하고 성매매 예방교육 대상인 공공기관의 등록 및 실적입력 등을 관리·운영하여 왔으며, 현재 ‘2014 성매매방지 전국캠페인’을 실시 중이다. 홍보활동에 대하여 성매매 인식개선을 위해 많은 홍보자료가 개발되었음에도 불구하고 여론을 주도하는 공중파TV나 신문 등의 매체 활용이 미흡하여 홍보활동이 대중적으로 적극 확산되지 못하는 한계가 있다는 지적도 있다(한국여성인권진흥원, 2014: 63).

예방활동은 성매매처벌법과 사법기관의 주된 소관업무가 아니고, 방지법과 여성가족부의 담당영역에 주로 속하므로 본 논문에서는 교육과 홍보 사례의 세부내용을 하나하나 명시하지는 않을 것이다. 다만 여성가족부 등 부처에서의 교육과 홍보활동을 통해 성매매가 범죄로써 처벌된다는 것이 국민들에게 알려지고 홍보되고 있으나, 이러한 활동에 개선해야할 부분들이 존재한다는 사실을 언급해둔다.

2. 사법기관의 법집행

가. 경찰의 단속 및 검거 강화

성매매 사건의 형사사법처리과정은 법정형이 높은 성매매 알선이나 강요 등을 제외한 대부분이 구약식 사건으로 마무리되기 때문에, 형사사법기관 중 수사기관의 역할이 매우 중요하다. 성매매행위는

실제 이루어지는 행위에 비해 발각, 처벌되지 않는 암수범죄가 현저하게 많다는 특성이 있다. 따라서 성매매의 증거를 수집하기는 매우 어려우며 관련자 대부분이 범죄자로 규정되어 있어 신고나 고소, 고발보다는 단속으로 얻은 탐문정보를 바탕으로 수사를 개시하는 비율이 높다. 이러한 점에서 경찰의 단속 활동은 성매매 관련자의 형사사법처리를 위한 핵심적인 활동이라 할 수 있다(여성가족부, 2013: 587-588). 경찰의 성매매 단속은 특정 경찰서장의 강력한 의지 하에 집중적으로 이루어지기도 하지만, 인지와 기획수사, 신고, 일반적인 경찰단속을 통해서도 상시 이루어지고 있다. 집중단속의 경우 분기별로 기간을 정하여 시행되고, 상시 단속의 경우 범죄신고, 지역여론, 언론보도 등 다양한 경로를 통해 성매매 범죄에 대한 첩보를 수집하여 진행한다(여성가족부, 2013: 590).

성매매사건의 처리 현황 중 경찰의 법집행현황은 경찰청의 범죄통계원자료를 분석하고 공식통계와 해당부처에의 문의를 통해 완성하였다. 아래의 <표 8>은 경찰청 내부 통계와 경찰백서 및 경찰통계연보 등의 공식통계자료를 이용하여 2000년부터 2013년까지 지난 14년간의 성매매 사범 검거건수와 검거인원을 정리한 것이다. 성매매의 특성상 대부분의 사건이 발생했을 때 경찰의 단속을 통해 검거되므로 발생건수와 검거건수의 차이가 크지 않으며, 경찰청 전산화자료와 과거의 수기통계 간의 일치성도 검거건수가 더 높았기 때문에 발생건수는 별도로 분석하지 않았다.

<그림 3>의 경우 <표 8>에 제시된 건수와 인원의 추세를 그래프로 나타낸 것이다. 추세를 보면, 2004년 성매매처벌법의 시행을 기점으로 하여 성매매의 검거건수와 인원이 모두 증가하여 2009년에 최고치를 찍고, 2010년 이후로는 전반적인 감소추세를 보이고 있다.

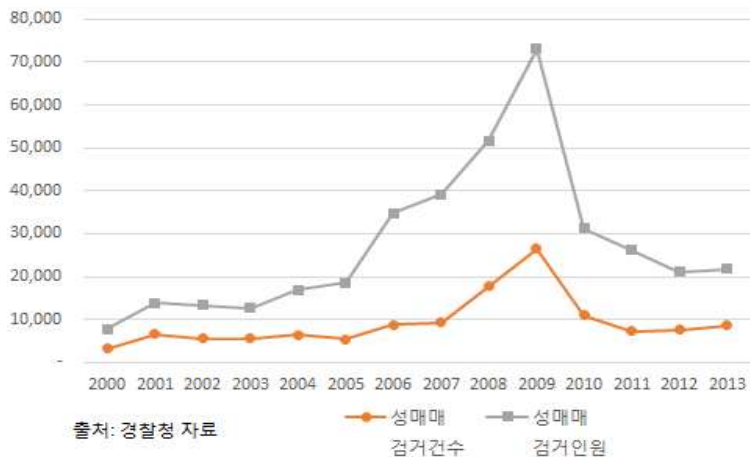
< 표 8 > 성매매 사범 검거현황

(단위: 건수, 명)

| 연 도 | 검거건수 | 검거인원 | 조치 | |
|-------|--------|--------|-------|--------|
| | | | 구속 | 불구속 |
| 2000년 | 3,182 | 7,783 | | |
| 2001년 | 6,527 | 13,929 | | |
| 2002년 | 5,657 | 13,319 | | |
| 2003년 | 5,601 | 12,737 | | |
| 2004년 | 6,425 | 16,947 | 1,606 | 15,341 |
| 2005년 | 5,413 | 18,508 | 829 | 17,679 |
| 2006년 | 8,716 | 34,795 | 569 | 34,226 |
| 2007년 | 9,286 | 39,236 | 526 | 38,710 |
| 2008년 | 16,253 | 50,358 | 303 | 50,055 |
| 2009년 | 25,480 | 71,953 | 388 | 71,565 |
| 2010년 | 9,583 | 28,244 | 216 | 28,028 |
| 2011년 | 7,241 | 26,138 | 243 | 25,895 |
| 2012년 | 7,598 | 21,107 | 244 | 20,863 |
| 2013년 | 8,668 | 21,782 | 207 | 21,575 |

출처: 경찰청 자료(「경찰백서」, 「경찰통계연보」 및 정보공개자료).

< 그림 3 > 성매매 사범 검거건수 및 검거인원의 추세



통계치가 일정한 추세를 그리는 것이 아닌 만큼, 자료를 쪼개어 어떤 시기의 통계를 분석하느냐에 따라 성매매 검거통계에 대한 해석과 결과가 달라질 것이다. 실제로 다양한 연구에서 연구의 시점과

기간의 설정에 따라 상이한 결과들을 제시해왔다. 본 연구에서는 특정 시점만을 잘라서 단순하게 성매매 사범이 증가, 또는 감소하였다고 결론을 내리는 것이 아니라 전반적으로 경찰의 검거추세를 검토하면서 기간별로 영향을 준 요인을 살펴보고자 한다.

우선, 2004년부터 성매매 검거건수와 인원이 증가한 것은 성매매처벌법의 제정이 영향을 미친 결과라고 볼 수 있다. 성매매처벌법과 제반정책들이 시작되면서 초반에 많은 관심과 주목을 받게 되었고, 경찰의 단속의지도 높았던 것이다²⁴⁾. 2004년 범시행과 함께 경찰은 ‘풍속 단속실적이 전국 1위가 되면 특진을 시켜주는 등의 특전’을 부여함과 동시에 한 달간의 집중단속을 펼쳤고, 이후에도 일정기간 동안 풍속업소 등의 퇴폐영업, 변태마사지업소, 노래연습장의 퇴폐영업과 불법도우미, 인터넷 음란사이트 등을 집중 단속하였다²⁵⁾. 또한 율방법과는 달리 기존에 관행적으로 훈방해 오던 성매수남을 적극 처벌하고 영업장부, 신용카드전표 등에 대한 추적수사 등의 기법을 개발하여 적용하였다(경찰청 국회제출자료, 2007)²⁶⁾. 당시 신용카드 전표를 전부 수사하여 한번이라도 결제한 성구매자들은 모두 입건하고 처분하였는데, 성매매 발생 및 검거와 기소처분 건수의 증감에 큰 영향을 미치는 요인이 성구매자에 대한 처분이라고 알려진 만큼 이러한 기법의 활용이 실제 검거실적에 반영된 것이다(여성가족부, 2013: 605).

24) 2004. 11. 4. 대검의 “성매매알선 등 사범 단속 지시”에 따라 일선 검찰청에서 합동단속반을 편성하여 단속한 바 있으며, 법무부의 경우 2005. 4. 16. 성매매집결지 업주에 대한 구속수사 원칙 준수 등 성매매사범에 대한 엄정대처를 지시하였다(제5차, 제6차 성매매방지대책 추진점검단 회의자료. 2005.).

25) 관계부처 합동, 「성매매방지종합대책 2008년 상반기 추진실적 및 성매매방지법 시행 4년 성과 주요 통계」(성매매방지대책 추진점검단 제16차 회의), 2008. 9. 30. 자료참조, pp.111-112

26) 당시 경찰은 집중단속을 통해 일차적으로 업소들을 검거했으며, 이차적으로 이들의 영업장부와 신용카드 전표내역을 추적하여 성구매자를 적발하는 수사기법을 사용하였다(이금형, “성매매특별법 시행 후 성과 및 향후 치안대책”, 「성매매특별법 시행3주년 그 성과와 과제」, 조배숙의원실 토론회 자료집, 2007.1., p.63). 그러나 이러한 카드매출전표를 이용한 경찰의 ‘추적수사기법’은 성매매의 현금지불을 필요적으로 만들어 결국 성매매 알선업자의 세금포탈을 용이하게 하였다.

이후 2009년 성매매단속유공자 특진이 배정되면서 성매매 사범 단속 및 검거건수는 급격하게 늘어, 7만 명 이상의 성매매 사범을 단속하며 최근 10년간의 검거실적 중 최고치를 달성하였다.

2010년 이후로 성매매사범의 검거건수와 인원이 줄어드는데, 이러한 변화는 행위 자체가 감소했다기보다는 사회적 관심이 줄어들면서 경찰의 단속활동이 감소한 결과로 추정된다. 2010년 G20 개최에 경찰의 행정력이 집중되고, 성폭력에 대한 사회적 관심이 높아지면서 성매매 업무를 담당했던 여성청소년계와 여경기동수사대가 성폭력 업무로 이동하면서 상대적으로 성매매 단속이 줄어드는 것이다(여성가족부, 2013: 676). 또한 주택가 및 오피스텔에서 행해지는 직거래형 성매매와 신변종업소에 의한 음성적 성매매의 확산으로 단속이 감소한 영향도 있다. 기존에는 성매수자 카드결제 내역을 전표수사하였으나, 점차 매매업소에서 카드결제보다 현금결제를 주로 하면서 검거인원이 감소한 것도 추세에 영향을 준 요인이다.

2010년 이후 통계변화의 추이는 2010년 10월 경찰청 내 성매매 전담업무의 분절화에도 관련이 있다(여성가족부, 2013: 590). 2010년에 시작하여 2012년에 완료된 경찰청의 조직개편으로 인해 기존의 성매매 단속과 신고수사를 담당하던 여성청소년계가 4대악 문제에 집중하게 되면서 성매매 단속 및 수사가 타 부서로 이관·분리되었다. 현재 단속은 생활질서계, 수사는 지능범죄수사과에서 맡아 처리하고 있으며, 수사와 단속이 분리된 이원화 방식으로 인해 대규모 업소나 성매매 알선자에 대한 전문적인 수사와 추적이 어려운 상황이다(여성가족부, 2010; 2013: 676-677). 성매매 수사를 전담하게 된 경제팀의 경우 기동력이 없기 때문에 바지사장을 찾거나 금융정보를 추적조사하기 어려우므로 체계적인 수사가 힘들고, 생활질서계의 경우 기존 인원으로 성매매 단속을 병행해야 하기 때문에 업무에 집중하기 어렵다. 업무분장의 변화가 곧장 2010년 이후의 성매매 통계에 영향을 끼쳤는지는 알 수 없으나, 이러한 변화가 단속·검거건수에 긍정적인 영향을 미치지 않는 것으로 예상할 수 있다.

경찰이 검거실적이 들쭉날쭉한 데에는 집중단속, 특별단속, 합동단속의 영향도 있다. 집중단속의 기간이 지역마다 일률적이지 않으며, 서울청과 지방청, 수도권과 지방의 검거인원에 차이가 있음에도 불구하고 단속현황이 혼재하여 있기 때문이다(오영주, 2011). 앞서 산출은 활동주체가 통제할 수 있는 직접적인 정책산물의 영역이라고 언급한 바 있는데, 2000년대 초에 전개된 김강자 전 중앙경찰서장의 전업형 성매매집결지에 대한 단속과 검거는 활동주체인 경찰 자체의 의지에 의한 산출이라고 볼 수 있다.

성매매의 경우 피해자가 없는 범죄이기에 신고보다는 경찰의 적극적인 단속의지가 사법기관의 법집행을 가능케 하고, 성매매 근절에 가장 큰 영향을 미친다. 실제로 경찰은 집중단속을 하면 2009년과 같이 7만 명 이상의 검거실적도 보였지만, 일반적인 단속의지로는 1~2만 명만을 검거하였다. 이러한 수치는 특진제도 등의 유인으로 인해 비정상적으로 높아졌던 단속수준이 해당제도가 없어지자 통상적인 수준으로 되돌아온 것을 보여준다. 경찰의 단속의지에 영향을 미친 다양한 외부요인들을 배제하고 예방이론의 관점에서 <그림 3>을 본다면, 법의 시행으로 검거인원이 증가하고, 법집행이 지속됨에 따라 위하효과가 발생하여 성매매 단속이 서서히 감소하는 추세를 보이고 있다고 해석할 수도 있다. 그러나 2009년 이후 감소한 검거건수가 과거의 검거건수 및 인원과 근접하지만 더 높은 수준에서 정체되고 있다는 사실을 볼 때에 오히려 현재의 추세는 통계가 다시 안정화된 것으로 보인다. 따라서 2009년의 검거증가가 성매매 근절을 불러왔다고 보기는 어렵다. 성매매가 증가했다고 단언할 수도 없지만, 감소했다고 보기는 더욱 어렵다는 것이다.

다양한 외부요인들이 경찰의 단속통계에 영향을 미치고 있으며, 특히 단속 의지라는 주관적인 요소의 영향이 크기 때문에 과연 검거인원과 건수를 지표로써 살펴보는 것이 유의미한지 의구심을 가질 수 있다. 하지만 단속통계를 통해 최소한의 가시적인 성매매 인원규모를

확인할 수 있고, 처벌의 영역으로 유입된 인원의 수를 확인할 수 있다는 점에서 유의미하다고 생각한다.

나. 풍속업소 행정단속 강화

경찰과 행정기관의 풍속업소 단속 및 검거 현황은 다음과 같다.

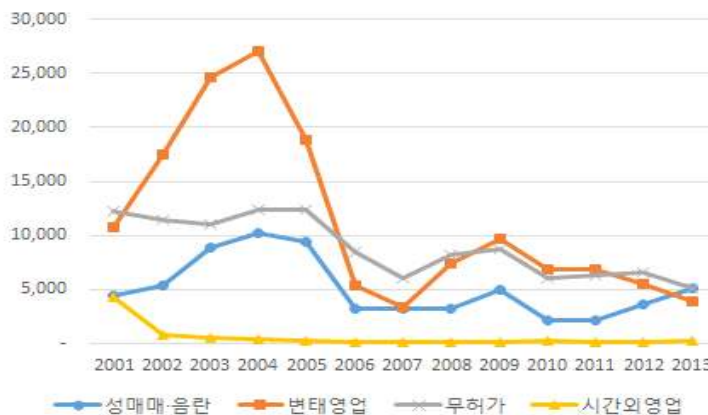
< 표 9 > 풍속업소 단속현황

(단위: 건수)

| 연도 | 계 | 성매매·음란 | 변태영업 | 무허가 | 시간외영업 | 기타 |
|-------|--------|--------|--------|--------|-------|--------|
| 2001년 | 79,750 | 4,384 | 10,826 | 12,204 | 4,363 | 47,973 |
| 2002년 | 81,384 | 5,453 | 17,537 | 11,480 | 796 | 46,118 |
| 2003년 | 83,493 | 8,847 | 24,572 | 11,015 | 483 | 38,576 |
| 2004년 | 87,775 | 10,192 | 27,018 | 12,377 | 434 | 37,754 |
| 2005년 | 80,699 | 9,430 | 18,849 | 12,377 | 249 | 39,794 |
| 2006년 | 92,130 | 3,201 | 5,393 | 8,501 | 147 | 74,888 |
| 2007년 | 94,217 | 3,190 | 3,441 | 6,055 | 168 | 81,363 |
| 2008년 | 78,757 | 3,182 | 7,345 | 8,161 | 107 | 59,962 |
| 2009년 | 92,044 | 4,960 | 9,683 | 8,703 | 145 | 68,553 |
| 2010년 | 72,772 | 2,109 | 6,829 | 6,084 | 264 | 57,486 |
| 2011년 | 62,219 | 2,196 | 6,903 | 6,270 | 186 | 46,664 |
| 2012년 | 53,575 | 3,707 | 5,587 | 6,601 | 199 | 37,481 |
| 2013년 | 50,065 | 5,088 | 3,883 | 5,170 | 261 | 35,663 |

출처: 경찰청, 「경찰통계연보」, 2009-2014.

< 그림 4 > 풍속업소 단속건수의 추세(건수)



<표 9>의 전체 풍속업소 단속현황 중 성매매·음란 단속의 경우 2004년과 2009년에 증가를 보이며, 일정한 추세를 보이지는 않는다. 앞서 경찰자료로 미루어보아 이 경우에도 법 시행 초기 특진의 혜택을 부여했던 2004년과 경찰의 검거활동이 왕성했던 2009년에 통계가 증가한 것으로 보인다. <그림 4>는 <표 9>의 풍속업소 단속현황 중 총계와 기타 통계를 제외한 나머지 네 항목의 추세를 나타낸 그래프이다. 성매매·음란 단속의 경우 변태영업과 비슷한 추세를 보인다. 또한 <그림 4>는 <그림 3>과 그래프의 모양이 다른데, 2004년의 특진제도는 풍속 단속실적에 대한 것이었기 때문에 풍속업소 단속의 최고점은 2004년에 형성되어 있다는 것이 차이점이다. 또한 2009년 성매매사범 검거건수에 비해 풍속업소 단속건수가 완만하게 높았다는 점에서 당시 겸업형 성매매보다 다른 유형의 성매매 검거에 중점을 두었던 것을 추측할 수 있다.

< 그림 5 > 전체 풍속업소 단속 중 성매매·음란 단속의 비율(%)



<그림 5>는 전체 풍속업소 단속 중 성매매 단속이 차지하는 비율을 그래프로 나타낸 것이다. 뚜렷하게 일관된 추세를 보이지는 않으며 역시 2004년 즈음에 높은 비율을 유지하는데, 앞서 본 것처럼 법 시행 초기이고 특진 등의 유인으로 인하여 경찰과 행정기관의 단속의지가 높았기 때문이라고 추측할 수 있다. 2009년의 증가도 마찬가지로 성매매·음란 단속의 비율은 비슷한 수치를 맴돌다가 2011년부터 그 수치가 다시 증가하고 있다.

< 표 10 > 풍속업 처벌과 현황 관련 변수들의 상관관계분석

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 |
|-----------------|----------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|---|
| 1)풍속업소 현황 | 1 | | | | | | | |
| 2)풍속업소 단속건수 | -0.827** | 1 | | | | | | |
| 3)풍속업소 성매매단속 | -0.566 | 0.248 | 1 | | | | | |
| 4)풍속업 구속인원 | -0.552 | 0.207 | 0.671* | 1 | | | | |
| 5)풍속업 불구속인원 | 0.359 | -0.452 | 0.468 | 0.585 | 1 | | | |
| 6)풍속업 기소인원 | 0.340 | -0.456 | 0.435 | 0.570 | 0.995** | 1 | | |
| 7)풍속업 불기소인원 | 0.391 | -0.451 | 0.490 | 0.604* | 0.984** | 0.970** | 1 | |
| 8)풍속업 기소유예 | 0.448 | -0.526 | 0.331 | 0.422 | 0.967** | 0.963** | 0.964** | 1 |

** 상관계수는 0.01 수준(양쪽)에서 유의, * 상관계수는 0.05 수준(양쪽)에서 유의.

풍속업사범에 대한 단속과 기소, 처분 등 사법기관의 처벌경향이 서로 관련이 있는지, 그리고 그러한 경향이 업소와 사업체 현황과 상관성을 가지고 있는지 살펴보기 위하여 변수들 간의 상관관계분석을 실시하였다. 상관분석은 두 변수간의 관계 존재 여부와 그 강도를 검정하는 것이다. 한 변수가 변화할 때 다른 변수가 같은 방향으로 변화하는지, 다른 방향으로 변화하는지, 혹은 전혀 관계가 없는지를 상관계수(correlation coefficient)라는 통계량을 이용하여 분석한다. 상관계수는 1과 -1사이의 값이 되고, 선형의 추세선을 중심으로 자료가 모여 있는 정도를 보여준다(고길곤, 2014: 237, 266-269). 이 때 상관관계는 인과관계나 영향력을 의미하는 것은 아니며, 본 연구에서는 Pearson 상관계수를 이용하여 상관관계 분석을 수행하였다.

풍속업소 영업현황의 경우 풍속업소 단속건수와 유의확률 5% 수준에서 부(-)의 방향으로 유의한 상관관계를 보였다. 따라서 풍속업소 단속이 감소한 추세와 전체 풍속업소의 영업을 증가한 것이 서로 관련이 있는 것으로 볼 수 있다. 다만, 풍속업소의 전체 영업현황과 단속건수에는 게임장이나 무도장의 시간 외 영업 등 성매매와 관련

없는 통계 또한 포함되어 있으므로, 이 상관성을 검업형 성매매로 바로 연결할 수는 없다. 그저 단속의 감소가 풍속업소의 증가현황과 유의한 관련을 맺는다고 생각할 수 있다. 한편, 풍속업소의 성매매·음란 단속건수는 풍속업 처벌관련 변수들과 정(+)의 상관을 보였으나, 그 중 유의한 것은 풍속업 구속인원 변수뿐이었다. 따라서 풍속업 단속 중 성매매·음란 단속은 구속인원과 유의한 관련을 맺고 있다는 것을 알 수 있다.

풍속업사범 불구속인원과 기소인원, 불기소인원 및 기소유예인원 등 처벌을 나타내는 변수들은 모두 유의확률 5% 수준에서 정(+)의 방향으로 유의한 상관관계를 보였다. 이는 풍속업법 위반과 관련하여 처분이 일관적으로 집행되고 있음을 보여준다. 그런데 이러한 처분관련 변수들과 풍속업소 단속건수는 유의하지 않은 부(-)의 관계를 보이고 있다. 이것은 처분 자체는 일관적으로 집행되지만 단속된 건수가 유의하게 처분으로 연결되고 있지 않다는 것을 보여주며, 실제로 풍속업사범의 기소율은 1%내외이다.

분석 결과, 풍속업소의 경우 처벌의 일관성은 비교적 지켜지고 있었으나, 단속이 처벌로 이어지는 연관성은 약한 것으로 드러났다. 그러나 단속의 감소가 풍속업소의 증가현황과 유의한 관련을 맺는다는 점에서 단속의 필요성이 제기된다. 현재 단속현황은 경찰의 성매매사범 검거와 마찬가지로 외부요인의 영향으로 인해 요동치는 형태를 보이지만, 전반적으로 단속건수가 감소하는 양상을 보인다. 한편 풍속업소의 영업현황의 경우, 추후 살펴보겠지만 증가하는 양상을 보이고 있다. 한국여성인권진흥원(2014: 17-18)은 법 제정 당시에 집중적으로 이루어졌던 경찰의 단속이 현재는 간헐적이 되었으며, 지방자치단체 역시 성매매업소의 단속에 소극적으로 관여하고 있다고 하였다. 현재 단속이 원활하지 않은 원인은 다음과 같다.

우선 업소가 성매매로 형사처리되면 경찰은 허가관청에 적발사실을 통보하고, 지자체는 그에 따라 행정처분을 내린 후 결과를 다시

경찰에 통보하게 되어 있는데, 이 과정을 거쳐야 하기 때문에 성매매업소의 적발 후 영업정지 등의 처분이 신속히 이루어지지 못하고 있다.(국회입법조사처, 2014). 행정기관의 공무원들은 권고나 시정명령의 행정조치만을 할 수 있고 단속권은 경찰이나 검찰에서 갖고 있는데, 단속과 관리의 이원화 상황은 단속주체의 책임감 부재를 초래하고 피단속자에게 규제와 범망을 빠져나갈 수 있는 여지를 준다(여성가족부, 2006: 20-21). 또한 앞서 살펴보았듯이 신고자유업에 해당하는 신·변종업소들의 경우 행정처분의 법적 근거가 부재한 상황이기 때문에, 업주가 형사처벌을 받았음에도 불구하고 영업장폐쇄나 영업정지 등의 행정적 불이익이 가해지지 않아 영업을 계속하는 경우도 많다(여성가족부, 2013: 677-678). 마지막으로 성매매를 단속하고 수사하는 경찰은 관련 법령에 대한 지식을 제대로 갖추고 있어야 하지만, 규제법률이 각종 행정법령과 시행령에 흩어져 있고, 심지어 계속 개정되기 때문에 이를 제대로 숙지하여 활용하는 데에 어려움이 있다(여성가족부, 2013: 555-556, 600).

다. 검찰의 기소집행

검찰의 처분은 기소와 불기소로 구분되는데, 기소는 구속기소와 불구속기소, 약식기소처분으로 나뉘며, 불기소는 기소유예, 혐의없음, 죄가 안됨, 공소권없음 등으로 구분된다. 이밖에도 검찰은 20세미만 소년사범에게 소년보호송치를 행할 수 있으며, 성매매처벌법상 성매매종사자에 대한 성매매보호송치를 할 수 있다. 법무부 지침에 따라 현재 성구매자의 경우 초범은 존스쿨 교육을 이수조건으로 기소유예 처분하며 재범 이상인 경우에 벌금을 구형하고 구약식 기소한다. 벌금은 보통 80~100만원이다. 대부분의 처벌이 벌금형 내지 기소유예이기 때문에 처벌의 효과가 약하다고 볼 수 있으나, 처분통지로 인해 자신의 성매매 사실이 가족에게 알려질 수 있다는 우려 때문에 실제로는 많은 사람들이 처분에 대한 두려움을 갖고 있다고 한

다(여성가족부, 2013: 616-619). 성을 판매한 자의 경우 구매자와 마찬가지로 벌금형과 기소유예로 주로 처분한다. 초범인 경우 대부분 기소유예 처분을 하며, 재범 이상인 경우는 벌금형 부과의 구약식기소를 하는데 벌금액은 보통 100~300만원 이상이다. 벌금은 성매매로의 재유입을 초래할 수 있기 때문에 재범방지의 목적을 달성하기 어렵다는 것이 문제이다(여성가족부, 2013: 620-621, 681). 기소유예의 경우에도, 성판매자는 존스쿨 등의 프로그램이 없는 관계로 대다수가 단순기소유예된다. 그러나 보호사건으로 송치되지 않고 기소유예된 경우에 대한 교육이나 지원제도가 없기 때문에 역시 성매매로의 재유입 문제가 있다(여성가족부, 2007: 352). 구약식 기소의 문제를 해결하기 위해 일부 성매매종사자를 보호송치하고, 더불어 피해자로 인정받지 못한 성판매자에 대한 조건부 기소유예제 도입과 연계 가능한 교육프로그램 및 시설 등을 확충할 필요가 있다. 성매매 처벌법 제정 이후 피의자유형별 처분에 대한 검찰 내부지침에 따르면, 성매매 알선업주나 자금대여자에 대해 검찰은 원칙적으로 구공판하지만, 소규모 업소이거나 초범인 경우 벌금형 부과의 구약식 기소를 한다. 구약식 기소를 하는 이유는 재판으로 간다고 해도 초범을 이유로 집행유예 처분을 받는 것이 일반적이기 때문이다. 다만 벌금형을 부과하는 경우에는 고액을 부과하며, 구공판 기소를 하는 경우에도 성매매처벌법에 근거하여 벌금병과형을 활용한다(여성가족부, 2013: 623; 이덕인, 2009).

<표 11>은 2003년부터 2013년까지 성매매 사범에 대한 검찰의 11년간의 기소현황을 보여준다. 검찰 처분사건 총 266,060건 중 59,058건이 기소되었으며, 11년간의 기소율은 약 22.20%에 해당한다. 아래의 <그림 6>은 성매매 사범의 기소율과 불기소율을 나타낸 것이다. 2006년 불기소율이 증가하고 기소율이 감소한 까닭은 2006년 1월 법원의 불구속 수사 강화방침이 있었던 것과 관련이 있다고 볼 수 있다(경찰청 국회제출자료, 2007). 2007년에서 2009년까지는 성매매

사범의 불기소율이 지속적으로 증가하고, 기소율은 감소했으며, 반대로 2010년 이후로는 그 전의 동향들과는 달리 성매매사범의 기소율이 점차 높아지고, 불기소율은 점차 줄어드는 것으로 나타났다.

< 표 11 > 성매매 사건의 기소현황

(단위: 명(%))

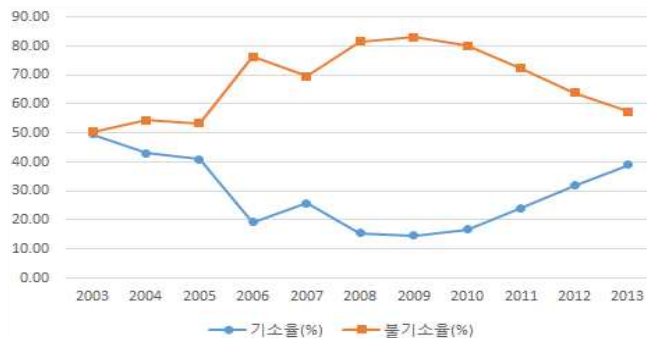
| 연도 | 계 | 기소 | | | 기타 보호 송치 * | 성매 매 보호 송치 | 불기소 | | | | | 기타 ** |
|------|-------------------|-------------------|-----------------|------------------|---------------------|---------------------|-------------------|-------------------|----------|----------|---------------|----------|
| | | 소계 | 구공판 | 구약식 | | | 소계 | 기소 유예 | 협의 없음 | 죄가 안됨 | 공소 권 없음 | |
| 2003 | 11,163 (100.0) | 5,530 (49.54) | 549 (4.92) | 4,981 (44.62) | 12 | - | 5,621 (50.35) | 4,372 (39.17) | 605 | - | 302 | 342 |
| 2004 | 9,869 (100.0) | 4,248 (43.04) | 434 (4.40) | 3,814 (38.65) | 13 | - | 5,366 (54.37) | 4,399 (44.57) | 545 | - | 422 | 242 |
| 2005 | 2,333 (100.0) | 957 (41.02) | 97 (4.16) | 860 (36.86) | 2 | 12 | 1,246 (53.41) | 948 (40.63) | 261 | 1 | 36 | 116 |
| 2006 | 25,482 (100.0) | 4,891 (19.19) | 570 (2.24) | 4,321 (16.96) | 43 | 324 | 19,446 (76.31) | 17,208 (67.53) | 2,058 | 4 | 176 | 778 |
| 2007 | 19,910 (100.0) | 5,144 (25.84) | 801 (4.02) | 4,343 (21.81) | 106 | 328 | 13,830 (69.46) | 10,490 (52.69) | 3,132 | 1 | 207 | 502 |
| 2008 | 46,170 (100.0) | 7,186 (15.56) | 1,293 (2.80) | 5,893 (12.76) | 284 | 399 | 37,666 (81.58) | 31,490 (68.20) | 5,723 | 14 | 439 | 635 |
| 2009 | 73,566 (100.0) | 10,806 (14.69) | 2,257 (3.07) | 8,549 (11.62) | 284 | 581 | 61,119 (83.08) | 51,497 (70.00) | 8,877 | 3 | 742 | 776 |
| 2010 | 26,609 (100.0) | 4,444 (16.70) | 908 (3.41) | 3,536 (13.29) | 86 | 232 | 21,335 (80.18) | 17,302 (65.02) | 3,764 | 6 | 263 | 512 |
| 2011 | 19,573 (100.0) | 4,725 (24.14) | 880 (4.50) | 3,845 (19.64) | 79 | 193 | 14,146 (72.27) | 11,126 (56.84) | 2,729 | 2 | 289 | 430 |
| 2012 | 15,837 (100.0) | 5,056 (31.93) | 1,081 (6.83) | 3,975 (25.10) | 41 | 222 | 10,106 (63.81) | 7,904 (49.91) | 1,993 | 2 | 207 | 412 |
| 2013 | 15,548 (100.0) | 6,071 (39.05) | 1,312 (8.44) | 4,759 (30.61) | 19 | 195 | 8,911 (57.31) | 6,861 (44.13) | 1,754 | 3 | 293 | 352 |

출처 : 대검찰청, 『범죄분석』, 2009-2014.

*주: 기타보호송치는 소년보호송치와 가정보호송치를 포함한다.

**주: 기타는 기소중지와 참고인중지, 공소보류를 포함한다.

< 그림 6 > 성매매 사범의 기소율과 불기소율



2007년에서 2009년까지 기소율은 감소하고 불기소율은 증가하던 추세와 반대로, 2010년부터 2013년까지 기소율이 증가하고 불기소율이 줄어든 원인은, 단순 성매매 사범에 대한 입건을 줄이고 알선자 등에 대한 처벌을 강화한 최근의 경향과 연관된다(여성가족부, 2013: 582). 최근의 알선자 처벌강화경향은 기소처분의 내용 중 구약식 재판이 차지하는 비율과 불기소처분의 내용 중 기소유예 처분 비율이 차지하는 비율의 변화에도 나타난다. 실제로 2009년을 기점으로 구약식 재판의 비율과 기소유예 처분의 비율이 감소하였고, 반대로 알선자에게 행해지는 구공판 비율은 대체로 증가하였다²⁷⁾.

최근의 감소에도 불구하고 기소 중 구약식 청구와 불기소 중 기소유예가 차지하는 비율은 11년간 항상 75% 이상의 높은 수치를 보였다. 따라서 전체적으로 성매매사범에 대한 벌금형과 기소유예 처분 비율이 높은 편이라고 볼 수 있다. 성매매 쌍방에 주로 기소유예를 처분하는 실무를 감안할 때, 성구매자와 판매자에 대한 처분이 많다는 것을 유추할 수 있다(여성가족부, 2010). 또한 구약식 청구의 비율이 높다는 것은 성매매 행위자 중 재범이 많거나, 알선업자가 기소되었더라도 그 벌칙이 주로 벌금형에 집중되었을 가능성이 높음을 보여준다. 2010년 이후 성매매사범에 대한 불기소율의 감소에는 기소유예 처분의 감소가 기여한 것으로 보인다.

현재 성매매 피의자에 대한 검찰의 처리현황은 대부분 구약식과 기소유예로 집중되어 있다. 기소의 경우 유죄판결에는 해당하지만 약식명령인 벌금형을 선고받는 경향이 많았으며, 불기소의 경우 2005년 8월 도입된 존스쿨 제도로 인해 사건이 법원으로 송치되기 전에 검찰수사단계에서 기소유예로 종결되는 경우가 많았다. 또한 검찰통계를 통해 최근의 알선자 처벌강화 경향을 알 수 있었다.

| | 2011년 | 2012년 | 2013년 |
|--------------------|-------|-------|-------|
| 기소중 구공판비율(%) | 18.62 | 21.38 | 21.61 |
| 기소중 구약식비율(%) | 81.38 | 78.62 | 78.39 |
| 27) 불기소중 기소유예비율(%) | 78.65 | 78.21 | 76.99 |

라. 존스쿨 교육

법무부의 정보공개청구 내용에 따르면 2005년 7월 대검찰청은 「성구매자 재범방지를 위한 교육 실시방안 및 성매매알선 등 처리 지침」과 「기소유예 처분된 성구매자에 대한 교육실시계획」을 근거로 동년 8월부터 12월까지 전국 13개 보호관찰소에서 교육조건부 기소유예 처분을 받은 성구매사범에 시범교육을 실시하였고 2006년부터 확대실시하였다. 이것이 바로 성구매자 재범방지 교육, 즉 존스쿨(John-School) 제도로, 성구매자가 초범인 경우 본인 동의하에 기소유예의 조건으로 검사가 부과하는 보호관찰소의 교육 프로그램이다. 존스쿨 제도의 목적은 “성구매자의 남성중심적인 왜곡된 성인식과 태도 및 행동을 교정하여, 성매매 행위의 재발을 방지하고자 하는 것”이다(박찬걸, 2010: 73; 법무부, 2014: 202). 존스쿨 제도는 단순기소유예 처분이 일반적이었던 과거와 달리, 성매매처벌법의 취지에 따라 형벌보다는 교육을 통해 성구매자의 재범방지와 조기 사회복귀를 달성하기 위하여 특별예방적 관점에서 행해지는 교육적 전환처우이다(이덕인, 2009; 여성가족부, 2010, 2013: 617, 649).

그러나 존스쿨은 법원의 수감명령과 같이 강제력이 있는 처분이 아니므로 피의자의 동의가 있어야 가능하며, 동의하지 않는 경우 대검찰청 지침에 따라 기소유예 대신 구약식기소를 하는 것이 일반적이다. 또한 법적 근거가 법무부 내부지침인 관계로 법률만큼의 엄격한 구속력을 가지지 않아, 검사의 재량에 따라 초범이 아닌 재범자가 재교육을 받는 경우도 있었다. 재범자이지만 사건의 성격이나 구매자의 특성·조건에 따라 재수강을 하는 경우도 있었고, 특히 이전 성구매 행위와의 시간적 간격이 긴 경우에는 재범자라도 교육조건부 기소유예 처분을 내렸다(박찬걸, 2010: 73; 여성가족부, 2013: 617-619).

다음의 <표 12>는 존스쿨 교육의 접수 및 이수현황을 도표로 나타낸 것이다.

< 표 12 > 존스쿨 교육 접수 및 이수현황

(단위: 명)

| 연도 | 접수 | 교육이수 | 미이수 | 재수강 |
|-------|--------|--------|-------|-----|
| 2005년 | 3,210 | 2,276 | 20 | - |
| 2006년 | 12,518 | 11,217 | 558 | 18 |
| 2007년 | 17,092 | 15,124 | 1,255 | 65 |
| 2008년 | 19,395 | 17,956 | 1,855 | 78 |
| 2009년 | 37,636 | 34,762 | 2,715 | 137 |
| 2010년 | 13,393 | 14,283 | 559 | 45 |
| 2011년 | 8,352 | 7,409 | 312 | 28 |
| 2012년 | 4,797 | 4,518 | 306 | 21 |
| 2013년 | 3,050 | 3,171 | 210 | - |

출처: 법무부, 「법무연감」, 2004-2014. 법무부 정보공개청구

존스쿨 교육은 보호관찰소에서 실시하고, 2006년에는 22개, 2007년과 2008년에는 29개, 2009년에는 39개, 2010년부터는 42개 집행기관으로 확대되었다. 존스쿨 교육의 접수 인원수는 교육이 시행된 때부터 2009년까지 매년 지속적으로 증가하였으나 2010년부터는 집행인원이 감소하고 있다. 법무부는 이러한 추세에 대하여 지속적인 단속과 존스쿨 교육으로 인하여 성구매 남성들의 의식이 변화한 결과라고 이야기하지만(법무부, 2014: 202), 존스쿨 접수인원의 감소에는 앞서 살펴보았던 검거인원의 추세변화 영향도 있는 것으로 보인다. 또한 감소추세가 가팔라진 원인으로, 기존에는 재범자에 대해서도 존스쿨 재수강 처분을 내리는 경우가 있었는데 2011년 9월 국정감사 당시 존스쿨 재수강자가 사회적으로 논란이 되면서 해당 처분이 줄어든 것 또한 영향을 미쳤을 것이다.

존스쿨은 성구매 초범들을 전과자로 만들기보다 왜곡된 인식을 바로잡겠다는 취지로 시작되었지만, 오히려 성구매자의 ‘방패막이’ 구실을 한다는 비판이 있다(김기태 & 하어영, 2012: 98). 또한 대부분의 수강생들이 존스쿨을 마지못해 참가하는 교육으로 인식하고 있으며, 강제력이 없기 때문에 임의로 교육을 연기하는 경우도 있다고 한다(김기태 & 하어영, 2012: 100). 교육비 역시 범법자인 수강생들

이 부담하는 것이 아니라 국가 세금으로 재원을 마련하고 있다는 것이 문제로 지적된다.

지난 2012년부터 법무부는 존스쿨 이수시간을 늘려서 운영하고, 교육 태도 불량자에 대한 대처기준도 강화하였다. 또한 성구매자 교육 전문프로그램을 만들고 성구매자 교육 실시에 관한 지침도 개정·시행하였으며, 교육의 전문화, 실시기관의 확대 등 성구매자의 건전한 성의식 정립을 통한 재범방지를 위해 노력하고 있다(김기태 & 하영, 2012: 101; 법무부, 2014: 191-203; 여성가족부, 2013: 652). 그러나, 이러한 노력에도 불구하고 앞서 언급한 법률적 근거의 부족과 국가재원부담 등의 근본적인 문제들은 아직 해결되지 못한 상태다.

마. 성매매 알선자의 이익 몰수·추징과 일체의 채권무효

성매매 알선업주의 처벌에 더하여 불법이익의 환수조치를 함께 취하는 것은 형사적 제재 이외에 알선의 이윤을 감소시키고 비용은 더욱 증가시키는 유용한 방법이다. 일체의 채권을 무효로 하는 것 역시 알선업자가 종사자에게 선지급한 선불금의 효력을 무효화함으로써 경제적 인센티브를 제거하는 효과를 갖는다(한국여성인권진흥원, 2014: 27, 50). 두 처분을 통해 성매매처벌법이 가장 중점을 두고 있는 목표인 ‘알선과 중간매개의 차단’을 실현하고자 한 것이다.

이와 관련하여 법무부의 ‘불법 성매매행위로 인한 수익금의 몰수 및 추징의 현황’ 자료를 보완한 성매매사범의 범죄수익 환수실적은 아래의 <표 13>과 같다. 2006년부터 환수실적 자료를 관리한 관계로 그 이전의 자료는 제공되지 못하였다. 아래의 표에서 건수는 추정보전과 몰수보전의 건수를 합한 것과 같다. 금액은 백만원을 단위로 한다. 몰수·추징된 성매매 수익금과 건수의 경우 앞서 살펴본 검거인원의 영향을 받아서인지 2009년까지는 꾸준히 증가하는 추세를 보이다가 이후 감소, 최근 다시 증가한 양상을 보인다.

< 표 13 > 불법 성매매행위로 인한 수익금의 몰수·추징 현황

| 연도 \ 구분 | 금 액 (백만원) | 건 수 |
|---------|--------------|-----|
| 2006년 | 1,557 | 25 |
| 2007년 | 6,036 | 60 |
| 2008년 | 23,842 | 145 |
| 2009년 | 36,982 | 211 |
| 2010년 | 29,139 | 120 |
| 2011년 | 10,321 | 152 |
| 2012년 | 22,987 | 190 |
| 2013년 | 32,395 | 262 |

출처: 법무부 국정감사자료, 성매매방지대책추진점검단(2007), 한국여성인권진흥원(2014: 27)

성매매처벌법에서 알선자에 대한 몰수·추징을 가능하도록 규정한 취지는 성매매를 통해 불법적인 수익을 얻는 것을 차단함으로써 알선자의 유인동기를 제거하기 위한 것이다. 특히 행정처분이 어려운 자유업종 성매매의 경우 몰수·추징규정의 활용이 매우 중요하다.

그러나 범죄수익에 대한 명확한 증거가 어렵고 이를 입증하기 위해 가압류나 추정보존명령 등의 민사절차를 활용하는 과정이 복잡하기 때문에 몰수·추징 규정이 잘 활용되지 못한다는 지적이 있다. 범죄수익의 증명을 위해서는 장부나 카드결제 기록 등이 필요하지만, 최근 성매매 업소에서는 별도의 장부를 만들지 않거나 일정기간을 단위로 폐기하며, 현금거래, 또는 명의대여를 통한 타업소 결제 등의 방법을 사용하는 경우가 많기 때문에 범죄수익을 특정할만한 객관적인 증거를 찾기 어렵다고 한다. 결국 업주 또는 종사자의 자백과 진술에 의존하여 범죄수익을 특정할 수밖에 없고, 설혹 범죄수익을 확정하더라도 성매매 업주가 실제 업주가 아니라 명의대여자인 경우에는 재산을 가압류하고 추정보존명령을 부과하기 어렵다(여성가족부, 2013: 623-624; 한국여성인권진흥원, 2014: 31-32). 몰수·추징을 위한 세무조사 역시 매우 어렵고, 경찰들이 금융거래 내역 등을 수사해서 송치하더라도 위에서 언급한 어려움들로 인해 검사가 몰수·추징규정을 활용하지 않거나, 법원에서도 벌금형이나 집행유예

처분을 내리는 경우가 많다고 한다. 검사들이 대규모 업소에 대해 구공판 기소처분을 하고 성매매처벌법상의 벌금병과형을 활용하는 것도 필요적 몰수·추징에 어려움이 있기 때문이다(여성가족부, 2013: 607, 623-625, 679-680).

최근의 성매매 관련 대법원 판례와 헌법재판소 결정례를 살펴보면, 성매매처벌법상의 몰수·추징을 보수적으로 보는 경향이 있다. 범죄 수익의 산정에 명확한 입증을 요구하고 있으며, 성매매여성에게 지급한 성매매 대금을 급여가 아닌 분배금으로 보아 추징범위에서 제외하고 있다. 그러나 성매매처벌법상 추징은 입법취지로 미루어보아 징벌적 성격을 가진 것으로 볼 수 있으므로, 대부분의 업주가 알선 과정을 지배하고 있다는 점을 고려하여 종사자에게 지급한 금액을 추징금에서 제외해서는 안 될 것이다(여성가족부, 2013: 682).

한편, 성매매처벌법에서는 선불금 등 불법원인으로 인한 일체의 채권을 무효로 하는 규정을 가지고 있다. 이 채권무효조항은 강요에 의한 성매매의 피해자를 보호하는 규정으로써 의미가 있다. 선불금은 경제적 예측상태를 조성하여 성매매를 강요하고 업소이탈의 장벽이 되기 때문에, 성매매피해자로 인정되기 위한 중요한 기준이 된다(여성가족부, 2013: 613). 실제로 성매매처벌법이 시행된 후 성매매 신고가 증가했는데 신고자의 상당수 인원이 선불금 무효조항에 고무된 성매매여성이었다고 한다(최상욱, 2004). 기존의 윤택법과 달리 처벌의 대상이 아닌 ‘피해자’로 인정받을 수 있다는 성매매처벌법에 대한 종사자들의 기대가 작용한 결과일 것이다.

그러나 최근의 업주들은 직접적으로 선불금을 지급하지 않거나, 제3의 금융기관 또는 사채업자 등을 이용하는 우회적 방법을 사용하고 있기 때문에(여성가족부, 2013: 613-614), 성매매처벌법 제정직후에는 선불금 관련 사건에 대해 사법기관의 적극적인 판단이 다수였으나, 현재는 선불금 지급방식이 교묘해지면서 소극적인 판단이 많아졌다고 한다(한국여성인권진흥원, 2014: 50).

그럼에도 불구하고, 여성가족부(2013: 681-682)에서 2010년에서부터 2012년까지 3년간의 성매매 관련 대법원 판례와 헌법재판소 결정례를 살펴본 결과, 성매매 알선업소라는 사실이 입증되거나 금융기관 등이 유흥업소를 대상으로 광범위하게 선불금 대출을 해 준 사실이 입증되면 이러한 정황을 통해 성매매 목적의 선불금 채권을 인정하는 처리경향을 보인다고 한다. 선불금규정은 종사자가 피해자로서의 지위를 입증받고, 빚으로 업주에게 착취당하던 일종의 고리를 끊어내게 함으로써 성매매 근절에 긍정적인 영향을 미친다. 무효화된 채권액에 대해서는 자료나 통계를 구할 수 없었으나, 최근 판례동향으로 미루어볼 때 불법적 채권무효 조항의 집행이 어려움에도 불구하고 사법기관이 알선자를 처벌하기 위해 노력하고 있음을 알 수 있다.

바. 법원의 재판집행

일반 형사법원으로 기소된 사건은 재판절차를 거쳐 형벌이 부과된다. 징역형 등이 부과된 경우 교도소에 수용되며, 형 집행이 유예된 경우에는 석방된다. 형 집행유예시 법원은 보호관찰, 사회봉사명령, 수강명령을 부과할 수 있다(국회여성가족위원회, 2007: 27).

법원의 성매매 사건처리의 대상이 되는 사건들은 성매매관련법 위반 사범 중 구공판 기소되었거나 구약식 처분에 이의를 제기하고 정식재판을 청구한 경우이다(여성가족부, 2013: 583). 법원행정처 「사범연감」에 수록된 ‘형사공판사건 죄명별 재판 인원수표’에 제시된 성매매처벌법 처분 인원을 보면, 처벌이 대체로 경미하고 집행유예와 벌금형이 대부분인 것을 확인할 수 있다. 아래의 <표 14>에서도 집행유예 선고(6,910명, 42.85%)가 가장 높은 비율을 차지하며 그 다음으로 재산형 선고(6,182명, 38.34%)가 높은 것으로 나타났다. 다시 말해, 10년 간 전국 1심 법원에서 재판을 받은 성매매처벌법 위반사범 총 16,125명 중 13,092명에 해당하는 약 81.19%가 집행유예 또는 벌금형을 받은 것이다.

이것은 앞서 살펴본 바와 같이 기소유예와 벌금형으로 주로 처분하는 검찰의 경향과도 일치하는 것이다. 가장 최근의 통계인 2013년의 경우 전국 1심 법원에 2,173건이 접수되어 1,909건이 처리되었고 그 중 자유형이 151건, 집행유예 720건, 벌금은 795건으로 나타났다.

< 표 14 > 성매매처벌법 위반사범 제1심 법원 처리현황

(단위: 명)

| 구분 연도 | 접수 | 처리 | | | | | | | | | | |
|----------|-------|-------|--------|------------------|-------|------------------|--------|---------------------|------------------|------------------|---|-----------------------|
| | | 합계 | 판결 | | | | | | | | | 소 년 부 송 치 |
| | | | 자유형 | | 재산형 | 선 고 유 예 | 무 죄 | 형의 면제 · 면소 | 관 할 위 반 | 공 소 기 각 | | 기타 |
| | | | 유 기 | 집 행 유 예 | | | | | | | | |
| 2004 | 962 | 989 | 84 | 454 | 362 | 9 | 11 | - | - | 2 | 1 | 66 |
| 2005 | 796 | 765 | 39 | 323 | 294 | 6 | 4 | - | - | 6 | - | 93 |
| 2006 | 1,062 | 845 | 53 | 367 | 324 | 13 | 5 | - | - | - | - | 83 |
| 2007 | 1,494 | 1,453 | 86 | 646 | 570 | 13 | 15 | 3 | - | 1 | - | 119 |
| 2008 | 2,012 | 1,820 | 129 | 856 | 580 | 27 | 12 | 6 | - | - | 1 | 209 |
| 2009 | 3,295 | 2,933 | 197 | 1,313 | 1,121 | 22 | 39 | 5 | - | 1 | 2 | 233 |
| 2010 | 1,755 | 2,406 | 145 | 1,014 | 945 | 32 | 37 | 1 | - | - | 1 | 231 |
| 2011 | 1,439 | 1,330 | 128 | 542 | 520 | 8 | 16 | 2 | - | - | - | 114 |
| 2012 | 1,722 | 1,675 | 144 | 675 | 671 | 9 | 13 | 1 | - | 3 | - | 159 |
| 2013 | 2,173 | 1,909 | 151 | 720 | 795 | 7 | 11 | 5 | - | 1 | 1 | 218 |

출처: 법원행정처, 「사법연감」, 2003-2013; 법무부 정보공개청구

성매매 사건의 항소심 판결 선고현황을 보면, 전체적으로 성매매처벌법 2심 재판에서 약 1/2 정도는 항소기각되며, 원심이 파기된 경우에도 양형현황에서 1심과 유사하게 집행유예와 재산형이 주로 나타났다²⁸⁾. 상고심 판결 현황의 경우, 성매매사건에 대해 상고하는 경우는 극히 드물며, 상고하더라도 대법원에서의 파기환송 비율은 약 1~2%로 대부분 기각되므로(여성가족부, 2013: 585) 본 연구에서 항소심과 상고심에 대한 별도의 통계표는 제시하지 않는다.

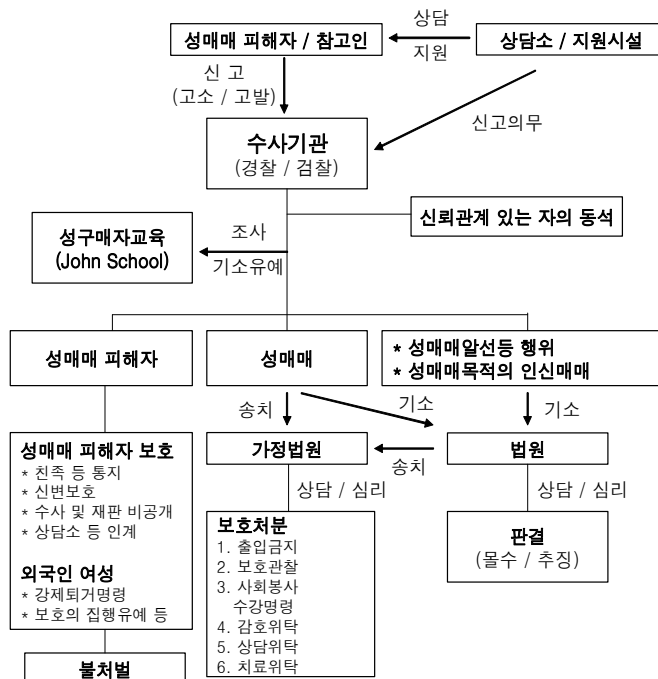
28) 2004-2013년 동안의 항소심 집행유예는 총 614건, 재산형은 총 425건이었다.

법원의 양형통계를 살펴본 것은 성매매특별법이 제정당시 의도했던 바와 같이 정말로 형량이 강화, 적용되었는지를 살펴보기 위함이다. 그러나 검찰의 기소현황에서도 불기소율이 매우 높았으며 기소되더라도 벌금형에 그치는 경우가 대부분이었고, 법원의 선고현황 역시 이 추세를 이어 대부분이 집행유예와 재산형을 선고받는다는 점에서 정말로 형량이 강화되었는지는 의문이라고 할 수 있다.

사. 사법기관의 법집행경향

성매매 사범에 대한 사법기관의 처리절차는 다음과 같다(국회여성가족위원회, 2007: 25; 김은경 외, 2005: 33).

< 그림 7 > 성매매 사건의 처리 절차도



출처: 김은경 외, 2005: 33

앞서 경찰과 검찰, 법원의 법집행활동을 살펴본 결과, 검거인원이 기소되는 비율은 약 22.20%이고, 기소인원의 약 81.19%가 집행유예 또는 벌금형을 받았다. 즉 검거인원의 대부분이 불기소되었고 기소 되더라도 거의 집행유예나 벌금형과 같은 가벼운 형량으로 처벌된 것이다. 또한 검찰처리과정에서 초범 뿐 아니라 재범들까지 존스쿨 교육을 조건으로 기소유예에 처해졌던 경우가 많아 다수의 사건이 검찰 수사단계에서 사실상 종결되는 경향을 보이기도 했다.

검거율이 기소율로 잘 연결되지 않는 점이 문제가 되는 이유는, 단속된 이들이 실질적으로 검찰 처리단계에서 잘 기소되지 않는다면 위하효과를 느끼거나 범죄에 대한 두려움을 느끼기보다 법을 회피할 생각을 하게 되고, 처벌의 정당성에 대해 의구심을 느끼게 되기 때문이다. 기소된 인원이 가벼운 형량으로 처벌받는 것 또한 마찬가지이다. 기소유예와 존스쿨 교육, 집행유예 등의 처분이 근본적으로 성구매자들의 수요의사와 알선자들의 이윤동기를 떨어뜨릴 수 있는지도 의문이다. 그러나 2010년 이후로 기소율은 증가, 불기소율은 감소하고 있으며 법원의 처분결과 중 재산형 비율은 증가하고 있지만 집행유예 비율은 감소하고 있다는 점에서 향후 처벌이 강화될 가능성도 보인다.

사법절차에서 경찰은 단속 및 최초검거를, 검찰은 기소, 법원은 재판을 맡고 있으므로 각 사법기관들이 성매매 범죄의 처벌단계별로 정책목적에 따른 활동을 충실하게 수행하고 있는지 사법기관의 법집행경향을 분석한다. 각 기관의 활동과 산출을 나타내는 변수들을 분석하여 전체 성매매의 처벌실태를 파악하고, 통계들 간에 유의한 차이가 있는지 상관관계분석을 통해 법집행의 방향성을 검정한다. 사법통계들이 일관된 결과를 보인다면 그것을 바탕으로 성매매 처벌의 경향성을 파악하고, 만약 상이한 결과가 나온다면 그러한 차이가 발생한 원인이 무엇이며 그로부터 도출할 수 있는 정책적 시사점은 무엇인지 살펴볼 수 있다.

경찰의 성매매사범 검거건수와 인원, 알선자·매수자·매도자 검거인원, 검찰의 구속·불구속인원, 기소·불기소인원과 성매매 보호송치 및 기소유예인원, 구약식 인원, 법원의 1심과 2심의 집행유예 및 재산형 선고인원을 변수로 선정하여 이들 간의 상관관계를 분석하였다. 성매매 처벌의 특별예방효과를 확인하기 위해 성매매 동종재범자수도 변수로 설정하였다.

분석결과, 처벌의 일관성과 관련하여 성매매 구속인원을 제외한 거의 모든 범집행변수들의 상관관계가 유의확률 5%수준에서 유의한 정(+)의 상관관계가 있는 것으로 나타났다(<표 15>). 따라서 형사사법기관의 범집행경향은 서로 관련성이 크고, 특정 단계에서만 다른 기조를 가지고 집행되지는 않는 것 같다. 이는 <그림 8>의 그래프를 통해서도 알 수 있다. 성매매처벌과 관련된 범집행통계의 추세를 그려본 결과 대부분이 일치하는 모습을 보였다.

한편 상관관계분석에서 구속인원의 경우 다른 어떤 처벌통계와도 연관이 없었는데, 이는 전반적인 처벌의 경향성이 구속인원과는 합치하지 않는다는 것을 의미한다. 따라서 대부분의 성매매사범 처분이 구속처럼 강경한 방향보다는 상대적으로 덜 엄격한 쪽으로 이루어지고 있다고 생각할 수 있다. 알선자와 매도자 검거인원 역시 구속인원을 제외한 나머지 처벌경향과 유의한 정(+)의 상관을 가졌으며, 매수자의 경우 구속, 재산형, 동종재범과 연관이 적은 것으로 보아 성매매 공급보다는 수요측에서 동종재범으로 검거된 비율이 더 낮다고 추측할 수 있다.

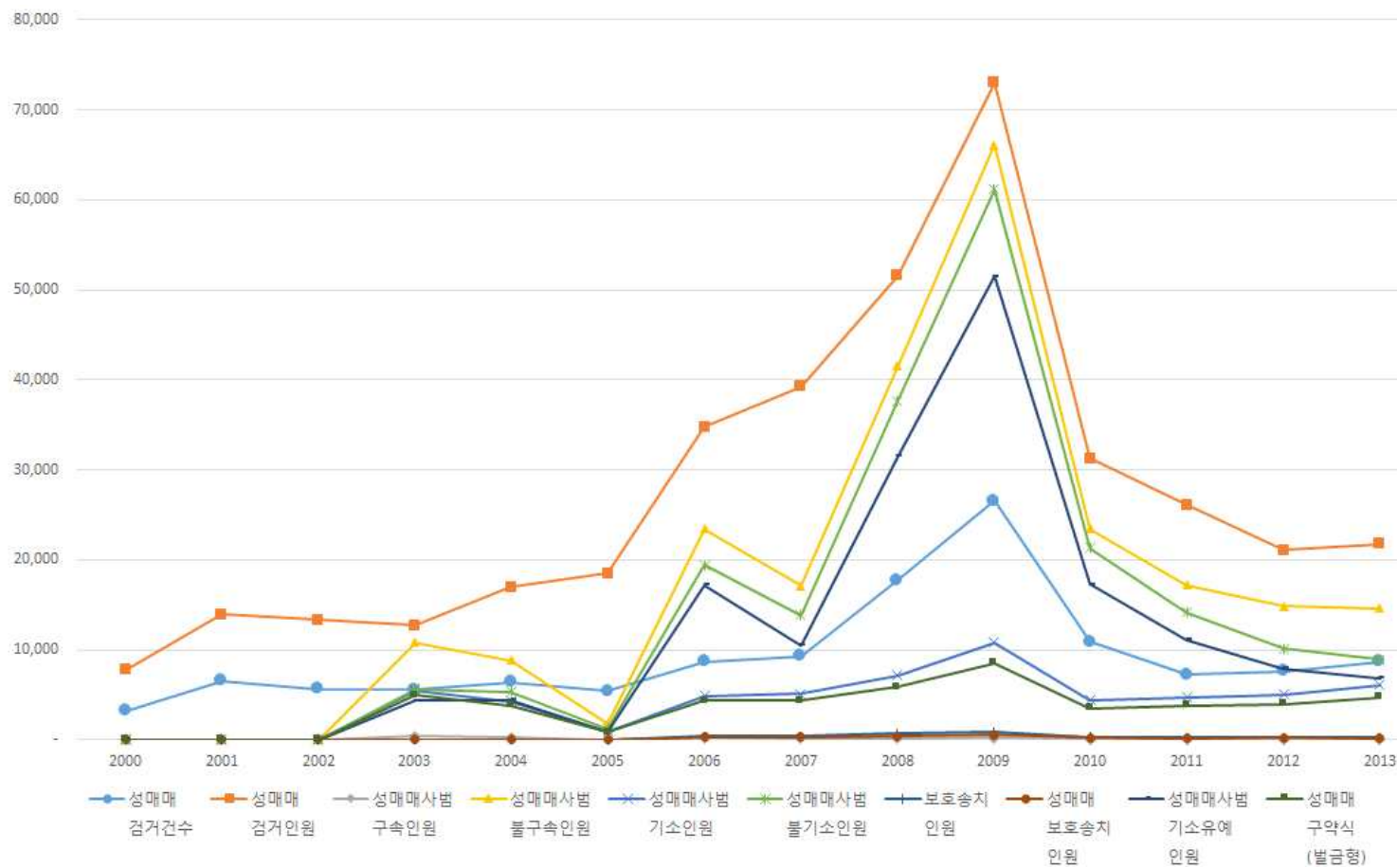
특별예방효과와 관련하여 재범자수와 동종재범자수는 전반적으로 처벌경향과 관련이 있는 것으로 드러났다. 그런데, 처벌을 강화하면 성매매의 재범이 감소하리라는 예상과는 달리 범집행경향과 재범관련 변수는 유의도와 무관하게 모두 정(+)의 상관관계를 보였다. 따라서 성매매의 처벌이 재범을 저지한다는 내용은 본 연구의 상관관계분석으로는 검증할 수 없었다. 외부요인 등을 고려한 추가적인 분석이 이루어져야 할 것이다.

< 표 15 > 사법기관의 성매매처벌법 집행변수간 상관관계분석

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 |
|-----------------|---------|---------|---------|---------|---------|-------|---------|---------|---------|---------|---------|--------|---------|---------|----|
| 1)성매매 검거건수 | 1 | | | | | | | | | | | | | | |
| 2)성매매 검거인원 | 0.956** | 1 | | | | | | | | | | | | | |
| 3)알선자 검거인원 | 0.743* | 0.658* | 1 | | | | | | | | | | | | |
| 4)매수자 검거인원 | 0.939** | 0.996** | 0.905** | 1 | | | | | | | | | | | |
| 5)매도자 검거인원 | 0.977** | 0.933** | 0.936** | 0.903** | 1 | | | | | | | | | | |
| 6)성매매 구속인원 | 0.182 | 0.103 | 0.064 | 0.393 | 0.402 | 1 | | | | | | | | | |
| 7)성매매 불구속인원 | 0.982** | 0.953** | 0.739* | 0.955** | 0.955** | 0.251 | 1 | | | | | | | | |
| 8)성매매 기소인원 | 0.861** | 0.785** | 0.781** | 0.929** | 0.941** | 0.471 | 0.893** | 1 | | | | | | | |
| 9)성매매 불기소인원 | 0.984** | 0.963** | 0.721* | 0.953** | 0.957** | 0.208 | 0.997** | 0.856** | 1 | | | | | | |
| 10)성매매 보호송치 | 0.867** | 0.939** | 0.689* | 0.978** | 0.841* | 0.008 | 0.897** | 0.781** | 0.895** | 1 | | | | | |
| 11)성매매 기소유예 | 0.981** | 0.961** | 0.709* | 0.949** | 0.948** | 0.218 | 0.996** | 0.851** | 0.999** | 0.891** | 1 | | | | |
| 12)구약식 (벌금형) | 0.830** | 0.760** | 0.730* | 0.915** | 0.913** | 0.566 | 0.871** | 0.993** | 0.832** | 0.745** | 0.829** | 1 | | | |
| 13)1-2심 집행유예 | 0.837** | 0.737* | 0.729* | 0.759* | 0.932** | 0.230 | 0.814** | 0.803** | 0.808** | 0.729* | 0.793** | 0.762* | 1 | | |
| 14)1-2심 제산형 | 0.689* | 0.576 | 0.720* | 0.689 | 0.866* | 0.108 | 0.672* | 0.726* | 0.657* | 0.632* | 0.640* | 0.674* | 0.956** | 1 | |
| 15)동중 재범자수 | 0.711* | 0.664 | 0.677* | 0.693 | 0.803* | 0.080 | 0.745* | 0.684* | 0.752* | 0.721* | 0.739* | 0.638 | 0.924** | 0.947** | 1 |

** 상관계수는 0.01 수준(양쪽)에서 유의, * 상관계수는 0.05 수준(양쪽)에서 유의.

< 그림 8 > 사법기관의 법집행경향



아. 신고독려

성매매에 대한 신고의무는 처벌법 제7조에 제시되어 있다. 성매매 신고보상금에는 경찰청 훈령에 의거하여 경찰청에서 지급하는 보상금과 성매매처벌법 제28조의 보상금 규정에 의거하여 법무부가 지급하는 보상금이 있다. 경찰은 일반 성매매, 성매매광고행위를 제외한 알선, 강요, 폭행, 협박 등의 성매매 범죄에 보상금을 지급하고 있으며, 법무부는 범죄단체 구성원의 성매매알선 등 조직적이고 중한 범죄를 신고했을 경우에 한해 신고보상금을 지급한다.

성매매알선 등 행위의 신고자에게 보상금을 지급하는 것은 일반 국민의 신고를 촉진, 장려함으로써 성매매를 예방하고 근절하기 위한 방안이다. 또한 수사실무적으로도 성매매를 직접 적발하여 증거를 수집하는 것은 매우 어렵기 때문에, 피해자와 일반 국민의 신고나 고소를 유도할 수 있는 제도적 장치를 마련함으로써 성매매에 대한 감시의 눈을 확대한 것이다(한국여성인권진흥원, 2014: 46).

경찰청 역시 성매매 범죄 신고보상금 제도의 목적이 시민신고체제를 활성화하여 국민들이 참여하는 성매매 방ز시스템을 구축하는 것이라고 언급한 바 있다(경찰청 국회제출자료, 2006). 범죄신고자보호및보상에관한규칙 제5조 12호와 관련한 경찰내부 방침에 의하면, 성매매 사범 검거 전에 범인 또는 그의 소재를 신고하여 검거하게 하거나, 검거하여 경찰에 인도한 자 또는 검거에 적극 협조하여 공을 세운 자에게 보상금을 지급한다. 경찰은 성매매 (피해)여성이 업주를 신고하여 범인을 검거한 경우 지급을 철저히 하고, 신고사건은 반드시 보상금 지급여부를 검토케 하여 신고자에 대한 인센티브를 강화였다. 신고방법은 경찰청 117센터에 전화하거나 이메일, 팩스, 서면, 방문 등 다양한 방법을 이용할 수 있다.

경찰청의 성매매 범죄 신고 보상금제도 추진 현황 및 실적을 보면, 2004년 10월 1일 시행계획을 하달하고 이후 열흘간 홍보 및 유예기간을 거친 뒤, 11일부터 제도를 시행하였다. 보상금은 2004년 9월

23일부터 2006년 9월 27일까지 총 48회에 걸쳐 1,575만원이 지급된 바 있다. 피해여성의 신고사례는 20건이었다. 경찰은 신고보상금 제도의 홍보를 위해 언론보도자료를 배포하고, 전국 ‘주부 치안 모니터’ 및 ‘성매매피해여성 인권지킴이’ 등 다양한 조직과 협력하여 홍보활동을 진행하였다.

법원 역시 신고독려를 위하여 성매매특별법 제28조와 동법 시행령 5-10조에 근거하여 신고보상금을 지급한다. 보상의 주관은 법무부에서 하며, 지급대상을 ‘범죄단체구성원으로서 폭행·협박으로 성매매를 강요한 경우’로 하는 등 요건이 경찰에 비해 엄격하고 최고 2000만원까지 지급한다. 법무부와 경찰청의 보상금이 중복지급될 시에는, 이후에 받는 보상금이 기 지급된 액수보다 많을 경우 해당 지급액을 공제하여 보상금액을 결정하고, 보상금이 동일한 경우에는 지급하지 아니한다. 그러나 성매매처벌법이 시행된 이래로 2014년에 이르기까지 약 10년의 기간동안 성매매처벌법 제28조 제1항에 근거하여 성매매신고보상금이 지급된 사례는 2012년 250만원의 보상금이 지급된 단 한 건만이 존재할 뿐이다(한국여성인권진흥원, 2014: 46).

3. 성매매피해자 지원 및 보호

가. 성매매피해자 지원

성매매처벌법 제2조 제4호에서는 성매매 종사자 중 타의에 의한 경우를 성매매피해자로 정의하여 지원하고 있다. 성매매처벌법은 위계·위력 그 밖에 이에 준하는 방법으로 성매매를 강요당한 자 등 성매매피해자의 성매매를 처벌하지 아니하고(제6조 제1항), 성매매처벌법에 의한 범죄를 신고한 자 또는 성매매피해자를 조사하거나 증인으로 심문하는 경우 신고자 및 피해자를 보호할 조치를 취해야 한다(제6조 제3항).

2004년 법이 시행된 첫해에 경찰청은 성매매특별법의 피해여성 보호규정에 의해 성매매여성 987명을 불입건하여 처벌을 면제한 바 있다²⁹⁾. 그러나 한국여성인권진흥원(2014: 48-49)에 따르면 성매매피해자 규정은 성매매처벌법의 시행초기에는 활발하게 적용되었으나, 후반기로 접어들면서 그렇지 못한 것으로 보고하였다. 여성가족부(2010)도 성매매 피해자로서 처벌받지 않는 유형이 구체적으로 나열되어 있음에도 불구하고, 실제로 종사자가 성매매 피해자로 인정받아 처벌받지 않는 경우는 많지 않다고 평가하였다.

성매매처벌법상 성매매피해자 규정은 담당 수사관의 인식에 따라 규정의 적용여부가 크게 달라지는데, 현재는 선불금 등의 관리방식이 달라지면서 피해자로 인정되는 것이 어려워졌다(여성가족부, 2013: 678). 성매매종사자의 경우 당사자의 주장을 통해 피해자로 추정되어 성매매보호사건으로 송치되기도 하지만, 반대사실의 입증이 나 성행의 고려로 인해 죄책을 지기도 한다. 성매매처벌법 제12조는 성매매를 한 자에 대한 사건의 성격·동기, 행위자의 성행을 고려하여 보호처분의 재량을 검사와 법원에 인정하고 있다. 이렇게 성매매처벌법에 성매매피해자 간주 규정을 두고 있지 않기 때문에 피해자 입증을 종사자 본인이 해야 하며, 성매매 강요가 입증되어야 피해자로 될 수 있기 때문에 입증이 쉽지 않은 상황이다. 더욱이, 성매매 피해자가 아닌 성매도자로 될 경우 기소유예나 벌금 또는 보호처분을 받게 되기 때문에, 종사자입장에서는 쉽사리 피해자로 나서기 어렵다(한국여성인권진흥원, 2014: 48-49).

성매매처벌법상 성매매피해자를 지원하기 위한 다른 조항으로, 신고자등을 법원에서 증인으로 신문하거나 수사기관이 조사하는 때에 신뢰관계에 있는 자를 동석하게 할 수 있도록 하고(제8조 제1, 2항), 법원은 신고자 등의 사생활 보호 또는 신변보호를 위해 결정으로

29) 2006년 경찰청의 국회제출자료 중 ‘최근 5년간 성매매 범죄발생현황’자료를 참고하였다.

심리를 공개하지 아니할 수 있다(제9조). 심리비공개 및 신뢰관계자 동석의 경우 적용사례나 처리현황 자료 등은 찾아볼 수 없었다.

나. 성매매피해자 보호

성매매 보호사건은 형벌이 아닌 교육이나 사회봉사, 보호관찰 등을 통해 범죄자를 교화함으로써 재범을 방지할 수 있도록 성매매처벌법 제12조에 규정된 것이다. 검사나 법원이 성매매사범을 보호사건으로 송치하는 경우, 관할 가정법원 또는 지방법원은 성매매 관련 장소나 지역의 출입금지, 보호관찰, 사회봉사 및 수강명령, 상담·치료위탁 등을 할 수 있다(제14조).

보호관찰은 1988년 법으로 제정·공포되었으며, 형법개정을 통해 1997년부터는 성인범에까지 전면 확대시행되었다. 이후 재범방지 및 위험범죄자 관리를 통한 사회 안전망 구축으로 정책방향을 전환하여 집중 보호관찰을 확대 실시하였다. 1989년 처음 시행된 이후 매년 보호관찰 대상인원은 증가하였고, 형사정책의 핵심수단으로 그 활용되어 왔다(법무부, 2014: 165). 보호관찰은 2004년 성매매처벌법이 시행됨에 따라 업무영역이 성매매사범에까지 확대되었는데, 작년 통계를 보면 2013년 한 해 동안 보호관찰·사회봉사·수강명령·존스쿨 교육 등 175,318건의 실시사건을 관리하였다(법무부, 2014: 193-194).

검찰의 전체 처분인원과 보호송치 및 성매매보호송치 처분의 현황은 아래 <표 16>과 같다. 그러나 검사의 성매매 보호송치 처분을 받는 경우는 각 연도별로 매우 적은 편으로 잘 활용되지 않는 것으로 나타난다(여성가족부, 2013: 585-586). 전체 검찰의 처분인원 중 성매매 보호송치 인원이 차지하는 비율을 계산한 결과, 1% 내외를 유지하였다.

< 표 16 > 검찰처분인원과 성매매보호송치 현황

(단위: 명)

| 연도 | 계 (전체검찰 처분인원) | 성매매사범 기소인원 | 성매매사범 불기소인원 | 보호송치 인원 | 성매매 보호송치 인원 | 성매매 보호송치 비율(%) |
|------|---------------------|---------------|----------------|------------|-------------------|----------------------|
| 2003 | 11,163 | 5,530 | 5,621 | 12 | - | - |
| 2004 | 9,869 | 4,248 | 5,366 | 13 | - | - |
| 2005 | 2,333 | 957 | 1,246 | 14 | 12 | 0.51% |
| 2006 | 25,482 | 4,891 | 19,446 | 367 | 324 | 1.27% |
| 2007 | 19,910 | 5,144 | 13,830 | 434 | 328 | 1.65% |
| 2008 | 46,170 | 7,186 | 37,666 | 683 | 399 | 0.86% |
| 2009 | 73,566 | 10,806 | 61,119 | 865 | 581 | 0.79% |
| 2010 | 26,609 | 4,444 | 21,335 | 318 | 232 | 0.87% |
| 2011 | 19,573 | 4,725 | 14,146 | 272 | 193 | 0.99% |
| 2012 | 15,837 | 5,056 | 10,106 | 263 | 222 | 1.40% |
| 2013 | 15,548 | 6,071 | 8,911 | 214 | 195 | 1.25% |

출처: 대검찰청, 「범죄분석」, 2004-2014

2013년부터 법원행정처에서 발간하는 「사법연감」에 성매매 보호사건의 처리현황이 공식통계로 편입되었다. <표 17>을 보면, 보호처분의 내용 중 가장 많이 부과되는 것이 2012년의 경우 보호관찰(21.3%)이며, 그 다음으로 부과되는 것이 보호관찰과 사회봉사·수강명령의 병과처분(20.9%)이었다. 2013년은 사회봉사·수강명령(36.5%)이 가장 많이 부과되었고, 그 다음은 보호관찰과 사회봉사·수강명령의 병과처분(30.2%)이었다. 성매매 피해상담소에의 상담위탁은 2012년과 2013년 모두 전혀 활용되지 않는 것으로 나타났다. 또한 성매매 보호송치된 사건 중 불처분 비율은 2012년에 26.2%, 2013년에 23.4%로, 성매매 보호송치된 사건들의 약 1/4 내외가 불처분되었음을 알 수 있다. 성매매 보호송치를 통하여 성매매피해자들의 사회복귀를 촉진하고 업소로의 재유입을 방지하기 위해서는 상담이나 치료위탁 처분의 비율을 높여 자활을 도울 수 있도록 해야 할 것이다.

< 표 17 > 성매매 보호사건 처리현황

(단위: 명, %)

| 연도 | 처 리 | | | | | | | | | | | | | 미상 |
|------|----------------|----------------|----------------|---------------------|----------------|----------------|------------|-------------|------------|--------------|------------|--------------|-------------|----|
| | 합계 | 보호처분 | | | | | | | | | | 불처분 | 기타 | |
| | | 1호 출입 금지 | 2호 보호 관찰 | 3호 사회봉사, 수강명령 | 4호 상담 위탁 | 5호 치료 위탁 | 1,2호 | 1,3호 | 1,2,3 호 | 2,3호 | 2,5호 | | | |
| 2012 | 263 (100.0) | 13 (4.9) | 56 (21.3) | 34 (12.9) | — | 4 (1.5) | 5 (1.9) | 10 (3.8) | 6 (2.3) | 55 (20.9) | 1 (0.4) | 69 (26.2) | 10 (3.8) | 74 |
| 2013 | 252 (100.0) | 3 (1.2) | 32 (12.7) | 92 (36.5) | — | 3 (1.2) | 1 (0.4) | 2 (0.8) | 3 (1.2) | 76 (30.2) | 1 (0.4) | 59 (23.4) | 14 (5.6) | 39 |

출처 : 법원행정처, 「사법연감」, 2013.

다. 원스톱 센터와 117 신고전화의 운영

여성·학교폭력 피해자 원스톱(One-stop) 지원센터는 2005년 8월 31일 경찰병원 내에 설치된 것이 시초이다. 시행취지 및 배경은 성폭력 등 범죄피해자의 2차 피해 방지를 위한 지원체계를 수립하기 위해서이다. 조직 및 인력 현황은 경찰청 여성청소년과 소속 경감 1명이 전담 운영하였고, 관련 예산은 여성가족부에서 편성·집행했다. 제도운영 실적은 2006년에 피해자 4,764명에게 상담 등 14,699건을 지원한 것으로 되어있다. 이후 정부혁신 모범사례로 국무회의시 대통령 보고되었고 2006년 정부혁신 우수사례 경진대회에 출품되었으며, 행자부장관상을 수상한 바 있다(경찰청 국회제출자료, 2007). 2006년에는 14개 지방에 개소되어 의료, 상담, 수사, 법률 등 통합서비스의 지원을 확대하였다(성매매방지대책추진점검단, 2007, 2008). 현재 지역별로 상담사, 경찰관, 의료진, 변호사 등 각기 다른 조직구성으로 센터를 운영하고 있다.

경찰청 117 센터는 2004년 6월 성매매특별법의 시행에 맞춰 국회 및 NGO의 요청에 의해 경찰청 여성청소년과 내에 설치되었다. 성매매, 여성폭력, 학교폭력의 신고 접수와 상담 및 성매매 신고 접수,

수사지시 업무를 수행하며, 2006년 7월 정식직제에 반영되고 활성화되었다. 시행취지는 성매매 피해여성 등을 24시간 긴급구조하고 지원하며, NGO에 연계하는 등 보호시스템을 구축하여 인권유린행위를 방지하기 위함이다(성매매방지대책추진점검단, 2007, 2008). 근무체제는 과거 여성 경찰관 6인이 2인 3교대로 근무하던 체제에서, 2014년 10월 현원을 기준으로 총 200명(경찰청 68명, 교육부 98명, 여성가족부 34명)이 근무하고 있다. 세 부처 모두 경력자이거나 전문 자격증을 소지, 또는 관련 학과 전공자 등을 우선적으로 선발하여 배치하였다. 기존에 1개였던 경찰청 117센터는 2012년 6월부로 전국 지방청 17개소로 확대 개편되었으나, 학교폭력 예방 및 근절을 위한 것이었고, 별도로 책정된 예산 및 집행내역은 없다고 한다(경찰청 국회제출자료, 2006, 2007, 2014). 개소 이래 117신고전화로 성매매이탈이 접수된 현황은 아래의 <표 18>과 같다.

< 표 18 > 117 신고센터 신고 접수 현황

(단위: 건)

| 연도 | 접 수 | | | | | | | | |
|--------------|---------|---------|-------------------|----------|-----------|----------|-----------|----------|-----------|
| | 계 | | 성 매 매 | | | | 상담 | 기타 | |
| | | | 계 | 납치 감금 | 성매매 강요 | 선불금 | | | 업소 단속 |
| 2004 6월이후 | 1,012 | | 895 | 24 | 134 | 221 | 516 | 53 | 64 |
| 2005 | 1,679 | | 852 | 18 | 88 | 199 | 547 | 354 | 473 |
| 2006 | 2,595 | | 828 | 38 | 58 | 222 | 510 | 1,322 | 445 |
| 2007 | 4,006 | | 763 | 39 | 56 | 196 | 472 | 1,365 | 1,878 |
| 2008 | 1,931 | | 637 | 47 | 32 | 128 | 430 | 799 | 495 |
| 연도 | 접 수 | | | | | | | | |
| | 계 | | 학교· 가정· 성폭력 | | 성 매 매 | | | 법률 상담 | 성매수 유인 |
| | | | | | 계 | 납치 감금 | 성매매 강요 | | |
| 2009 | 1,783 | 305 | 826 | 27 | 14 | 99 | 686 | 652 | 0 |
| 2010 | 1,404 | 362 | 530 | 23 | 16 | 42 | 449 | 466 | 46 |
| 2011 | 1,443 | 483 | 537 | 9 | 5 | 41 | 482 | 414 | 9 |
| 2012 | 88,367 | 82,004 | 585 | 12 | 32 | 40 | 501 | 5,675 | 103 |
| 2013 | 123,966 | 105,807 | 469 | 5 | 36 | 45 | 383 | 17,580 | 110 |

출처: 경찰청 정보공개청구

117신고전화의 총 접수건수가 최근 들어 큰 폭으로 증가하였으나, 모두 학교폭력과 관련한 것이고 성매매종사자의 이탈을 지원한 통계는 성매매(납치감금, 성매매강요, 선불금, 업소단속) 항목으로 살펴봐야 할 것이다. 해당 통계의 경우 2004년에는 895건으로 시작하였으나 점차 그 건수가 낮아지더니 2013년에는 469건이 접수되었다. 성매매 신고건수가 이렇게 감소하게 된 까닭에는 실제 성매매행위가 근절되었다기보다, 착취형 성매매가 감소한 것을 원인으로 볼 수 있다. 뒤이어 살펴보겠지만, 최근에 오면서 성매매 유형은 과거의 전업형이나 겸업형보다는 자발적 직거래형으로 변화하고 있다. 따라서 117 센터가 설립된 당시의 착취적인 유형의 성매매보다는 개인의 자발성에 근거한 매매의 비중이 늘어나면서 서서히 신고건수가 감소한 것으로 추측할 수 있다. 또한 학교폭력으로 사회적 관심이 이동하면서 117 센터가 학교폭력에 집중하게 된 것도 성매매 신고 감소에 영향을 준 요인 중 하나일 것이다.

이 외에도 여성가족부는 성매매피해자 지원을 위해 일반지원시설을 추가 설치하였으며, 지원시설 외 그룹 홈(Group home)을 설치하고 집결지 등 현장위주로 상담소를 설치하였다. 또한 여성가족부는 성매매피해자에 대한 보호와 지원서비스를 확대하였는데, 탈성매매자 증가에 대비하여 상담인력을 양성하고 증원 배치하였으며, 의료·법률·직업훈련 등 서비스 지원방식을 개선하여 1인당 총액(760만원) 한도 내에서 선택이 가능하게 하였다(성매매방지대책추진점검단, 2005, 2007). 성매매여성의 탈성매매와 재유입 방지를 도모하기 위한 상담, 의료 및 법률지원 서비스는 지속적으로 제공되어 왔는데(한국여성인권진흥원, 2014: 16), 그 성과는 <표 19>와 같다.

< 표 19 > 성매매상담소 지원실적

(단위: 건, 명)

| | | 2009년 | 2010년 | 2011년 | 2012년 | 2013년 |
|-----------|----|--------|--------|--------|--------|--------|
| 상담 서비스 | 건수 | 46,748 | 45,817 | 49,366 | 57,172 | 57,261 |
| | 인원 | 9,892 | 7,360 | 6,846 | 6,809 | 6,557 |

출처: 여성가족부 자료(한국여성인권진흥원, 2014: 16)

4. 소결

결론적으로 성매매처벌법이 시행된 이후에도 검거활동의 방향은 일관되게 강한 처벌만을 추구하는 것이 아니라 사회적 분위기와 조직 내 기조, 타 부처의 지침 등의 영향을 받고 있는 것으로 보인다.

성매매 행위에 대한 형사처벌이 응보를 위한 것이라고 보든 예방을 위한 것이라고 보든 현실적으로 소수의 성매매만이 처벌되고 있기 때문에 형벌의 본질을 철저히 지키는 것도 아니고 처벌의 목적을 충분하게 실현하는 것도 아니다(최병각, 2004: 68; 하태영, 2002). 활동 및 산출단계를 평가한 결과, 당초 법이 시행될 때 알선자와 중간매개에 대한 처벌을 높여 성매매를 근절하겠다는 강한 포부와 처벌에의 다짐과는 달리 사실상 처벌의 경향은 기소보다는 불기소, 자유형보다는 재산형에 가깝다. 알선자의 경우 이익몰수와 추징이 제대로 집행되기 어려운 상황이고, 일체의 채권무효 조항 역시 선불금 제도가 사라지면서 집행이 까다로운 상황이다. 성매수자의 경우에도 처벌수준이 벌금형이나 교육조건부 기소유예에 그치고 있어 제대로 된 예방작용이 발생할 것으로 보기 어렵다. 또한 성매도자 역시 피해자로 인정받아 형 면제가 되고 있는지에 관한 최근의 자료를 찾아보기 어렵고, 기존에 성매매 신고센터로 활용되었던 117센터가 학교폭력 등에 더욱 중점을 두는 사이 성매매이탈 신고건수는 점점 줄어들고 있는 상황이다. 과거 윤방법 역시 1990년대 이후 법을 위반한 사람의 수는 꾸준히 증가해 온 반면에, 이에 대한 기소율은 점차 낮아져서 실제 처벌인원이 반 정도밖에 되지 않자 실효성을 잃은 법이라는 주장에 근거하여 법 개정에 대한 요구가 강해진 것이었다(국회여성가족위원회, 2007: 3; 김명환·안혁근, 2006). 이러한 배경에서 의욕적으로 제정되었지만, 엄격한 금지주의와 형사처벌을 표방하고 있음에도 불구하고 실질적인 처벌을 계속 가볍게 내린다면 결국 윤방법처럼 성매매처벌법 또한 명목적인 선언에 불과하게 될

것이다. 활동과 산출의 문제는 결과 또는 장기적 영향으로 연결되므로, 위에서 언급한 내용은 이후 장기적 정책영향의 단계에서 법집행의 실효성 문제와 상징적 입법의 문제로 발전될 것이다.

제 4 절 결과 단계

성매매처벌법에 대한 긍정적인 평가로는 관련법의 제정과 종합대책의 수립으로 인한 성매매방지사업의 기틀을 마련하고, 집중적 단속을 통해 집결지를 축소, 탈성매매자의 자립과 자활대책으로 종사자 인권보호에 획기적인 전기를 마련하였다는 것(김선희 외, 2005; 변화순, 2005: 58) 등을 들 수 있다. 반면, 부정적인 평가로는 성매매 종사자의 생존권의 위협과 경기침체에 영향을 미칠 수 있다는 점이 있다. 보이는 성매매를 단속함으로써 필요악인 성매매가 풍선효과로 주택가로 변진다는 주장과 함께 탈성매매를 위한 후속적 조치가 필요함에도 준비가 미흡했다는 지적(김선희 외, 2005)도 있다.

1. 단기 결과

여성가족부(2006)와 한국여성인권진흥원(2014)은 성매매정책을 통해 지금까지 암묵적으로 승인해오던 성매매의 문제를 인권문제로 공론화시킴으로써, 성매매가 범죄이고 불법이라는 인식을 국민에게 심어주는 데 성공하였다고 주장하였다. 앞서 언급하였던 여성가족부의 2004년 ‘성매매방지법 시행관련 국민의식조사’ 중 12월 조사에서 성매매처벌법의 시행에 대한 인지도는 92.4%로 절대 다수가 성매매 처벌법이 시행되고 있다는 것을 알고 있었다. 하지만 법 시행 후 성

매매가 줄어들었다는 응답이 43.4%인데 비해 변화가 없다는 의견도 39.6%로 높았으며 남성의 성구매를 부추기거나 관대하게 보는 풍조는 법 시행이후에도 별로 개선되지 않았다고 보는 경우가 48.3%로 높게 나타났다. 설문 결과, 성매매처벌법이 실시된 이후로 처벌에 대한 국민들의 인지도는 높았지만, 법 시행 이후 성매매가 줄어들었는지에 대해서는 의견이 갈렸고, 성풍속의 변화에 대해서는 부정적인 응답도 있었다. 이후 성매매가 특별법으로써 처벌되고 있다는 것에 대한 인지도는 2009년 90.3%, 2010년 87.7%, 2011년 80.8%로 오히려 하락하는 추세를 보였다(한국여성인권진흥원, 2014: 5).

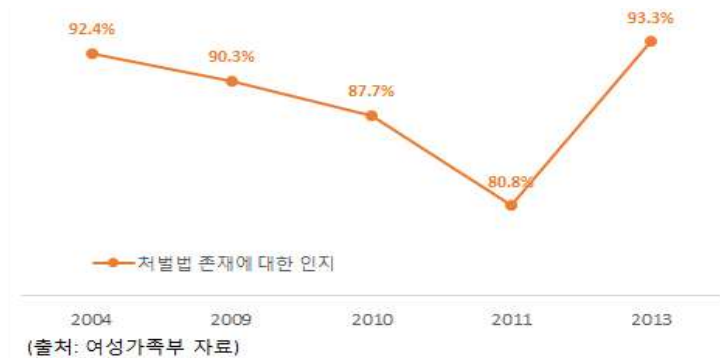
그러나 2013년 여성가족부 성매매 실태조사의 ‘일반 남성들의 성매매처벌법에 관한 인식’ 설문조사의 분석결과, 전체 응답자의 93.3%가 성매매는 불법이고 성매매처벌법에 의해 처벌받는다라는 사실을 인지하고 있었다. 구체적인 처벌의 유형과 관련하여 성매수자와 알선업주에 대한 처벌은 전체 응답자의 90% 이상이 인식하고 있었고, 성매도자의 처벌은 84.1%가 알고 있는 것으로 조사되었다. 즉, 일반 남성의 대부분이 성매매를 알선하거나 성을 구매하는 경우 처벌받는다라는 것을 인지하고 있었다. 또한 성매매처벌법 시행 후 ‘성매매가 불법이라는 인식이 확산되었다’는 문항에 응답자의 55.7%가 긍정적인 변화를 인지하고 있었다(여성가족부, 2013: 457-458).

2013년의 조사만을 놓고 본다면, 성매매처벌법은 성매매가 범죄행위라는 국민적 공감대를 확산하는 것에 성공한 것으로 보인다. 그러나 성매매가 불법이라는 인식이 확산되었다는 남성들의 설문응답과는 달리, 결과적으로 2004년에서 2013년까지 10년이라는 시간이 흘렀지만 성매매가 범죄라는 인식은 고작 0.9%p 상승하였다³⁰⁾. 심지어 법이 집행되는 동안 <그림 9>와 같이 오히려 성매매처벌법이

30) 2004년 조사의 모집단은 남성뿐 아니라 여성도 포함하고 있었고, 2013년에는 일반남성이 모집단이었다. 일반적으로 남성들이 성구매의 주된 주체로 지목되며 성매매처벌법에 저촉될 확률이 높다는 통념에 근거하였을 때, 2013년의 인식정도가 2004년보다 더 높을 것으로 예상됨에도 불구하고 비슷한 수치를 보였다는 점에서 성매매처벌법 시행이후, 법집행 인지도가 높아졌다는 의견은 받아들이기 어렵다.

시행되고 있다는 것에 대한 인지도가 떨어졌던 시기도 있었다. 이것은 성매매처벌법이 시행되던 당시부터 법 시행에 대한 인식이 높았음에도 불구하고, 이후 법집행의 과정에서 여전히 행위자들이 처벌되고 있는지에 대해 확신을 가지지 못한 사람들이 많았다는 것을 의미한다. 또한 애초부터 성매매처벌법의 인지도가 높은 상황이었고 현재도 간신히 그 수치를 상회하는 상황에서 성매매처벌법의 주된 효과로 ‘성매매가 범죄라는 인식의 증가’를 드는 것은 설득력이 떨어지는 주장이다.

< 그림 9 > 성매매처벌법의 존재와 집행에 대한 인지도



한편, 2013년 성매매 실태조사에서 존스쿨을 수강한 성구매 사범에 대해 시행한 설문에서는 전체적으로 57.7%의 남성들만이 처벌사실을 인지하고 있었다(여성가족부, 2013: 353-355). 성구매사범의 경우 처벌에 대한 인지도가 떨어진다는 점에서, 성매매가 범죄라는 인식이 실제 행동에 긍정적으로 작용한다는 사실을 추론할 수 있었다. 이러한 추론은 본 연구의 모형에 인식(단기결과)과 행동(중기결과) 간의 화살표로 제시되어 있다. 실제로 해당 존스쿨 수강생들의 경우, 성매매처벌법에 대한 인지 이후에 78%의 응답자가 성구매를 자제하게 되었다고 한다.

2. 중기 결과

가. 성구매와 판매의 감소

<표 20>은 2004-2010년의 전체 검거인원 중 알선자와 구매자, 매도자의 인원과 비율을 나타낸 것이다. 앞서 단기 결과에서 인지에 대해 살펴보았다면 <표 20>은 실제 행동의 양상을 검토한 것이다. 성구매자와 매도자 통계의 경우 경찰 공식통계상에 2010년도까지밖에 구비되어 있지 않아 가장 최근의 통계는 알 수는 없지만, 제시된 기간 동안의 추세를 볼 때 총 단속인원 중 성구매자 비율의 경우 2006년에 증가했다가 다시 감소하였다. 반면 성매도자와 업주 비율의 경우 감소추세를 보이다가 2006년 이후로 다시 증가하고 있다. 단속현황에서 뚜렷한 추세는 찾아보기 어려웠다. 단속인원의 경우 수사기관의 관심이 어느 행위주체에 집중되어 있는지 등의 영향을 받으므로 <표 20>의 수치만을 절대적인 행동의 지표로 볼 수는 없고, 추가자료와 더 많은 년도의 데이터를 수집·분석해야 할 것이다.

< 표 20 > 성구매자 및 알선, 판매자 검거현황

(단위: 명(%))

| 연도 | 검거 인원 | 단속사항 | | | |
|------|----------|-------------------|-----------------|------------------|-----------------|
| | | 계 | 업주등 관련자 | 성매수자 | 성매도자 |
| 2004 | 16,947 | 16,947 (100.0) | 2,824 (16.7) | 10,180 (60.1) | 3,943 (23.3) |
| 2005 | 18,508 | 18,508 (100.0) | 4,071 (22.0) | 11,474 (62.0) | 2,963 (16.0) |
| 2006 | 34,795 | 34,795 (100.0) | 3,653 (10.5) | 27,488 (79.0) | 3,654 (10.5) |
| 2007 | 39,236 | 39,236 (100.0) | 4,359 (11.1) | 29,991 (76.4) | 4,886 (12.5) |
| 2008 | 50,358 | 51,575 (100.0) | 6,032 (11.7) | 39,071 (75.8) | 6,472 (12.5) |
| 2009 | 71,953 | 73,008 (100.0) | 9,501 (13.0) | 54,405 (74.5) | 9,102 (12.5) |
| 2010 | 28,244 | 31,247 (100.0) | 4,437 (14.2) | 21,436 (68.6) | 5,374 (17.2) |

출처: 경찰청, 「경찰통계연보」, 2004-2014.

나. 알선을 감소

성매매알선자는 성매매의 공급경로이자 중간매개로써 수요와 공급의 이원적 관계를 이어주는 주체이다(국회여성가족위원회, 2007: 124). 성매매처벌법이 기존의 윤택법과 차별화되는 점은 알선자를 성매매 문제의 중요한 당사자로 인식하고 있다는 것이다. 기본적으로 성매매처벌법에서는 종사자를 착취하거나 인신매매에 가담하는 등 불법적 행위의 중심에 알선자가 있다고 보고 있다.

< 표 21 > 알선자 검거현황



출처: 경찰청, 「경찰통계연보」, 2004-2014.

검거인원을 남성과 여성으로 구분하여, 남성이 성구매자이고 여성이 성판매자일 것이라고 추정하여 분석한 연구들도 있다. 그러나 반드시 남성이 구매, 여성이 판매를 담당하는 것만은 아니고, 알선업자에는 여성과 남성이 모두 포함되므로 검거인원의 남녀구분만으로는 성매매의 구체적인 양상을 파악하기 어렵다(여성가족부, 2010).

<표 21>은 경찰의 단속인원 중 성매매업주 등 관련자로 단속된 인원을 나타낸다. 다만, 업주 등 관련자이므로 알선에만 관련된 것이 아니라 성매매 광고와 강요 등의 사범이 포함되어 있다. 그러나 넓은 의미에서는 업주 등 관련자가 알선을 포함한 성매매의 중간매

개체를 포함하는 개념이라고 보아 위 통계를 분석해보면, 알선자 비율은 2006년 최저치를 달성한 이후 계속 증가추세를 보이고 있다.

이것은 인터넷 성매매의 급증에 따라 사이버 알선자가 등장한 최근의 경향과도 일치하는 결과이다. 이들은 채팅에서부터 애인대행사 사이트, 음란물 사이트까지 다방면에서 오프라인의 포주와 비슷한 역할을 하고 있다(국회여성가족위원회, 2007: 125). 즉, 처벌이 알선의 비용을 증가시키고 이윤을 감소시킬 것이라는 종래의 예측과는 달리, 매체의 발달이라는 외부요인으로 인한 인터넷 성매매 등의 확산으로 오히려 알선의 중개비용과 처벌가능성이 감소한 것이 이러한 통계수치의 원인이 될 수 있다.

다. 성구매 재범방지와 종사자의 탈성매매 증가

존스쿨 제도와 성매매보호처분은 범죄인을 교정시설 내 처우할 때 발생하는 과도한 관리비용, 범죄수법전수, 사회적응력 약화로 인한 재범 반복 등의 문제점을 해결할 수 있으며(법무부, 2014: 193-194), 무엇보다 다시 성매매를 저지르지 않도록 인식을 바꾸주고 탈성매매할 수 있도록 도움을 준다는 데에 그 장점이 있다.

그러나 김은경(2006)의 존스쿨 효과성에 대한 연구에 따르면, 현행 재범방지교육프로그램은 성구매자들의 성매매에 대한 인식과 태도를 긍정적으로 변화하게 하고, 성매매피해자에 대한 경각심 및 범죄피해위험 인지도를 높이는 데에는 어느 정도 기여하였으나, 성매매 처벌법의 본질에 대한 이해와 책임수용도를 강화시키지는 못하였다. 또한 참가자들로 하여금 자신의 문제가능성을 자각하거나 성찰하도록 유도하지 못하고 오히려 편리한 정당화 혹은 변명거리를 제공하는 등의 의도하지 않는 역효과를 발생시켰으며, 전반적으로 근본적인 변화를 가져오지는 못한 것으로 나타났다. 국회여성가족위원회(2007: 112)도 존스쿨 피교육생에게 설문조사를 실시하였는데, 30% 이상의 수강생이 자신의 잘못을 인정하지 않거나 잘 모르겠다는 답

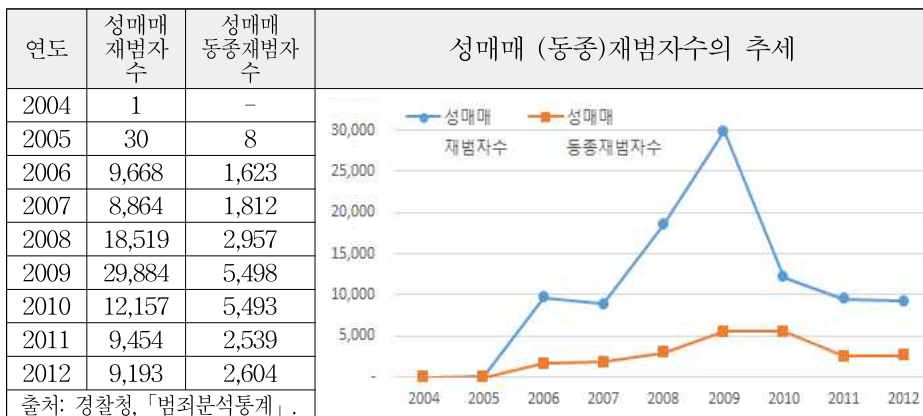
변을 하였고, 주관식 문항에서도 “이런 거 아무리 많이 해도 다 소용없다”, “프로그램이 너무 한쪽에 치우쳐 있다”와 같은 응답을 하였다. 서울대 사회발전연구소에서 지난 2006년에서 2009년 사이의 존스쿨 수료자 5,278명의 설문을 분석한 내용에서도 많은 남성들에게 교육의 효과가 없었던 것으로 드러났다. 보통 존스쿨 수강생들은 교육의 효과를 점검하기 위해서 교육을 전후하여 비슷한 문항의 설문에 답을 한다. ‘성구매의 잘못을 인정하는지’에 대해서는 교육 이후 ‘책임을 인정한다’는 쪽으로 응답이 변화하였지만 분석대상이 된 20개 기관 중 9개 기관에서는 이러한 변화가 통계적으로 드러나지 않았거나 반대로 이동했다. 자신이 받은 ‘조건부 기소유예 처분’이 적절하다고 보는지 묻는 항목에 대해서도 서울 북부 등 4개 기관에서는 교육이후에도 응답의 변화가 나타나지 않았다. ‘앞으로 성매매 의사가 있는가’라는 항목에 대해서도 일부 기관에서는 유의미한 변화를 이끌어 내지 못한 것으로 나타났다(김기태 & 하어영, 2012: 99; 여성가족부, 2010). 2013 성매매 실태조사에서도 성구매남성들의 처분의 수용성 정도를 분석하였는데, 총 70.7%의 응답자들이 처분이 적절하다고 응답했으나 25.5%의 응답자들은 과중하다고 응답하였다. 성매매의 필요성과 성매매 여성의 자발성에 대한 인식의 변화에서는 사전설문보다 전반적으로 평균이 유의미하게 감소하여 존스쿨 수강 이후 성구매 남성의 성매매 여성에 대한 인식이 바람직한 방향으로 변화되었음을 알 수 있었다(여성가족부, 2013: 362-366). 결과적으로 존스쿨 교육의 효과는 ‘긍정적이다’ 혹은 ‘부정적이다’로 단언할 수 있는 것은 아니고, 일부의 측면에서는 효과를 보였으나 일부 질문이나 일부 보호관찰소의 경우 효과를 보이지 못하거나 부정적 응답이 증가한 것으로 나타났다.

성매매처벌법의 시행으로 성구매자들에게 교육조건부 기소유예 처분이 내려지게 되었다면, 성판매자들 중 성매매피해자들에 대해서는 성매매 보호송치 처분이 도입되었다. 성매매자에 대한 형량은 윤법법과 동일한 수준을 유지하면서 보호처분을 도입한 것은 장기적인

탈성매매와 재범방지의 목적을 달성하기 위한 것이다(최상욱, 2004). 성매매 보호송치 시행 이후의 성매매종자들의 인식이나 행동의 변화에 대한 누적된 통계자료는 찾을 수 없었다. 다만, 앞서 성매매 보호송치 현황에서도 보았듯이 전체 검거인원 중 성매매 보호송치로 처분되는 인원의 비율은 1% 내외였고, 보호사건 처리현황을 보면 성매매 피해상담소에의 상담위탁은 활용되지 않고 있었다. 여성가족부(2007: 232-233, 340)의 성매매여성에 대한 심층면접에서, 면접대상자들은 상담소 선생님들과 구체적인 정책 지원에 대한 기대와 확신이 있어야 탈성매매를 위한 행동을 실행할 수 있다고 하였다. 설치된 성매매피해 지원시설과 상담소는 탈성매매 결심에 가장 직접적인 요인으로 작용하고 있었는데, 이러한 점으로 미루어보아 현행 성매매 보호송치는 처분의 비율도 문제이지만 처리의 측면에서도 종사자들의 사회복귀를 위해 필요한 후속조치에 미흡한 것 또한 문제이다.

<표 22>의 성매매 재범현황을 보면, 성매매 동종재범자수의 추세는 비교적 완만하게 변화하고 있으며 2009년경 약간 증가했다가 최근 들어 감소추세로 접어들었음을 알 수 있다. 그러나 이러한 결과는 2009년을 즈음하여 경찰의 성매매사범 검거인원이 급증하면서 기존의 성매매사범 중 재범인원이 부각된 결과일 가능성이 있다.

< 표 22 > 성매매 재범현황



중기 결과 중 신고율의 증가와 성매매종사자들의 사회복귀가 실제로 증가하였는지 등의 변수는 정책자료와 통계자료의 부족으로 인하여 분석하지 못하였다.

3. 장기 결과

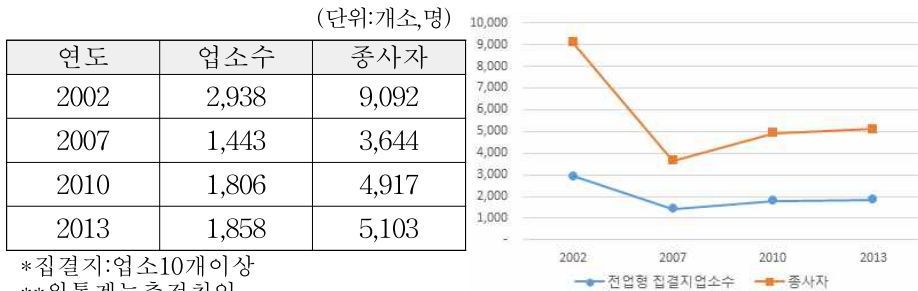
가. 성매매 근절

본 연구에서는 성매매 근절을 평가함에 있어서 전업형 성매매와 겸업형 성매매, 기타 음성화된 성매매로 나누어 분석한다.

(1) 성매매처벌법이 제정되고 법집행이 강화되면서 전업형 성매매 집결지는 단속의 주된 타겟이 되었고 재개발 등 외부적인 요인과 결부되어 축소, 폐쇄, 장소의 이동, 업종 전환 등 다양한 변화를 겪었다(여성가족부, 2013: 45). 성매매처벌법을 지지하고 옹호하는 입장에서는 성매매 집결지의 해체를 들어, 그래도 전업형 성매매의 감소에서만만큼은 성매매처벌법이 효과를 발휘했다고 주장한다.

성매매유형은 크게 업소형 성매매와 비업소형 성매매로 구분할 수 있다. 업소형 성매매는 다시 전업형과 겸업형 성매매로 구분할 수 있으며, 비업소형 성매매는 인적매개형·전자매개형·직거래형 성매매로 구분할 수 있다(여성부, 2002a; 여성가족부, 2007, 2013). 보통 ‘성매매’하면 가장 먼저 떠올리는 성매매 집결지는 여러 업소가 밀집된 형태로 주변 상권과 분리된 경우가 많기에 규제와 관리가 용이하여 정부정책의 부침에 가장 많은 영향을 받기도 했다(김기태 & 하어영, 2012: 30). 경찰의 성매매 단속 역시 주로 전업형 성매매 업소에 대하여 이루어져 왔다. 전업형 성매매 업소들의 집결지에 대한 자료는 다음과 같다.

< 표 23 > 전업형 성매매 집결지 현황



*집결지:업소10개이상

**위통계는추정치임.

출처: 여성가족부, 「성매매 실태조사」, 2002; 2007; 2010; 2013

<표 23>은 여성가족부 용역으로 4회에 걸쳐 시행된 성매매실태조사 연구자료를 종합하여 도출한 전업형 성매매 집결지의 통계이다. 물론 여성가족부의 용역조사 기관이 각기 달랐기 때문에, 집결지의 정의가 조금씩 다르고, 집결지를 정의하는 방식이 같더라도 조사 대상과 연구 방법이 일치하지 않아 비교가 어려울 수 있으므로 성매매 집결지의 경제 규모나 성매매 종사 여성의 인구 추계를 시기별로 파악하는 것이 타당하지 않을지도 모른다³¹⁾. 본 연구에서는 그럼에도 불구하고 전업형 집결지 통계자료를 종합하여 위의 표와 그래프를 도출하였다. 위 추정치들이 반드시 사실을 반영한다고 보기는 어렵겠지만, 위 추정치들의 사이썬에 실제 수치가 있을 것으로 짐작할 수 있기 때문이다(김기태 & 하어영, 2012: 63).

경찰청에서도 성매매 집결지를 조사하고 있으나 해당 자료를 그대로 원용하지 않은 이유는, 조사가 주기적으로 이루어진 것이 아니고 경찰청 자료보다 성매매 실태조사에서 파악하고 있는 집결지의 추세가 현실을 더 정확하게 반영하고 있다고 생각했기 때문이다. 경찰청의 경우 전업형 성매매 집결지에 대한 별도의 문서화된 정의나 기준은 없으며, 관례적으로 대표적인 전업형 성매매 업소인 유리방

31) 한국여성정책연구원(2007)과 서울대여성연구소(2010), 한국형사정책연구원(2002, 2013)이 그러하며, 조사기관마다 서로 다른 연구방법과 기준을 사용하다는 것은 그만큼 성매매의 경제 규모를 추산하기 어렵다는 것을 의미한다.

만을 전업형 성매매 집결지로 파악하고 있다. 반면에 성매매 실태조사에서는 경찰청의 집결지 목록을 토대로 각 관할 파출소와 지구대가 파악한 집결지 내용을 보완한 리스트를 작성한 후 협력기관 및 연구진과의 확인작업을 거쳐 성매매 집결지를 파악하였다. 확인의 과정에서 전업형 성매매 업소의 정의에 부합하며 10개 이상의 업소가 모여있는 지역만을 선별하여 조사한다는 점에서 타당성이 높다. 2010년도에는 총 45개, 2013년도 조사에서는 총 44개의 집결지가 선정되었다(여성가족부, 2013: 48).

2002년부터 2013년까지 네 시기에 걸친 전업형 성매매집결지의 업소수와 종사자수는 비슷한 추세를 보인다. 2004년에 성매매처벌법이 시행되어 2007년 조사 때 급격하게 성매매 집결지와 종사자가 감소하였으나, 2010년과 2013년의 조사에서 다시 약간 상승한 상태로 비슷한 수치를 보이고 있다. 비록 네 시점밖에 안 되는 통계자료지만, 법이 시행된 이후 성매매집결지는 상당히 위축이 되었으며 10년이 지난 현재 최저치를 약간 상회하는 정도에서 비교적 안정화가 이루어진 것으로 추론할 수 있다.

(2) 겸업형 성매매의 경우, 경찰청의 풍속업소 영업현황과 알선가능성이 높은 사업체 통계를 활용하여 분석한다. 경찰청에서는 ‘풍속업소 관리시스템’을 통하여 풍속업법상 규제되는 업소들이 등록되거나 허가될 경우 해당 관청으로부터 자료를 제공받고 있다. 무허가·자유업종의 경우 업주들이 관할행정기관에 신고할 의무가 없어, 세무서에만 신고하고 운영하기 때문에 관리와 규모 파악이 어렵다. 이러한 신·변종 업소들의 경우에도 경찰은 직접 파악한 영업현황을 업무용으로는 기록하고 있었으나 수시로 수치가 변경되므로 공식통계로는 발간하지 않았고, 본 연구에서도 수치에 포함시키지 않았다³²⁾. 풍속업소의 영업현황은 <표 24>와 같다.

32) 신·변종업소의 단속현황의 경우 <표 26>으로 제시하고 있다.

< 표 24 > 풍속업소 영업현황

(단위: 건)

| 연도 | 계 | 식품접객업소 | | 공중위생업소 | | 음반/비디오물등유통업소 | | | 체육시설업소 | |
|-------|---------|--------|--------|--------|--------|--------------|--------|--------|--------|-----|
| | | 유흥주점 | 단란주점 | 숙박업 | 이용업* | 비디오감상실업 | 노래연습장업 | 게임제공업 | 무도학원 | 무도장 |
| 2004년 | 122,784 | 22,877 | 15,346 | 25,874 | 18,483 | 2,042 | 28,437 | 8,577 | 1,084 | 64 |
| 2005년 | 138,422 | 26,991 | 16,205 | 27,848 | 21,151 | 1,948 | 33,562 | 9,688 | 974 | 55 |
| 2006년 | 134,104 | 27,561 | 16,682 | 28,754 | 21,727 | 1,925 | 34,944 | 1,498 | 957 | 56 |
| 2007년 | 144,505 | 29,054 | 15,898 | 30,836 | 24,498 | 1,891 | 35,267 | 5,836 | 1,125 | 100 |
| 2008년 | 142,631 | 29,936 | 16,001 | 31,172 | 24,695 | 1,670 | 35,246 | 2,697 | 1,106 | 108 |
| 2009년 | 152,658 | 30,292 | 15,884 | 40,133 | 23,830 | 1,535 | 35,922 | 3,768 | 1,181 | 113 |
| 2010년 | 172,839 | 32,418 | 18,926 | 31,322 | 22,882 | 1,938 | 45,544 | 18,653 | 1,047 | 109 |
| 2011년 | 171,623 | 32,249 | 18,479 | 31,264 | 22,408 | 1,831 | 46,981 | 17,166 | 1,122 | 123 |
| 2012년 | 178,452 | 33,625 | 19,573 | 31,666 | 22,821 | 1,947 | 49,838 | 17,696 | 1,158 | 128 |
| 2013년 | 176,960 | 30,604 | 14,635 | 30,621 | 19,644 | 3,428 | 55,863 | 22,738 | 2,223 | 204 |

출처: 경찰청, 「경찰통계연보」, 2004-2014

*주: 2004년의 이용업 수치는 이용업 현황 18,392건과 특수목욕장업 현황 91건을 합친 것

풍속업소의 영업현황을 보면 모든 부문에서 수치가 증가하고 있다. 영업 중인 전체 풍속업소의 합계 또한 완만한 증가를 보이고 있다. 풍속업소 단속현황의 경우 <표 9>에서 제시한 바 있으며, 전체 풍속업 단속건수 중 성매매·음란 단속비율은 2006년 이후 차츰 증가하는 추세이다. 신·변종 성매매업소를 제외한 풍속업소의 현황만으로도 증가추세인데, 이 중 성매매로 단속되는 비율 또한 증가하고 있다는 점에서 적어도 성산업이 감소추세라고는 판단할 수 없다.

본 연구에서는 경찰청이 파악한 풍속업소의 영업현황 및 단속현황과 더불어 성매매알선가능성이 높은 것으로 집계된 업종의 현황을 통계청의 전국사업체조사자료에 근거하여 제시하였다. ‘성매매 알선가능업소’, 또는 ‘성매매알선가능성이 높은 업종’은 성매매 알선, 성매매 관련 직업소개 등의 가능성이 있는 업소로써 유흥·단란주점, 휴게음식점(다방, 휴게실), 일반음식점, 이용업소, 숙박업소, 안마관련업소, 노래연습장, 직업소개소 등을 들 수 있다(여성가족부, 2006:

8). 성매매 실태조사에서도 네 번의 조사 모두 껌업형 성매매 실태의 모집단을 성매매 알선가능성이 높은 업종으로 정의하였다(여성이족부, 2013: 118). 본 연구에서도 그 기준을 따라 한국표준산업분류상 성매매 알선 가능성이 높을 것으로 예측되는 8개 업종인 일반유흥주점업(I56211), 무도유흥주점업(I56212), 비알콜음료점업(I56220), 노래연습장운영업(R91223), 이용업(S96111), 마사지업(S96122), 기타미용관련서비스업(R96129)의 사업체 현황을 조사하였다. 다만 실태조사와 다른 점은 본 연구에서는 표본을 뽑아 조사를 하는 것이 아니기 때문에 그 외 분류되지 않은 개인서비스업(S96999)의 사업체 수를 통계에 포함시키지 않았다³³⁾. 알선가능성이 높은 사업체 수는 <표 25>와 같다.

< 표 25 > 알선가능성 높은 업종의 전체 사업체 수

(단위: 개)

| 연도 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|-------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 알선 가능성 높은 사업체수 | 133,394 | 134,989 | 135,280 | 133,425 | 130,064 | 125,459 | 121,750 | 121,399 | 121,163 | 121,874 | 123,521 | 128,743 | 135,715 |

출처: 통계청, 「전국사업체조사」, 2000-2012

알선가능성이 높은 업종의 전체 사업체 수 역시 큰 등락을 보이지 않았고 비교적 일정한 추세를 보였다. 고알선가능성 업종이 속한 전체 서비스업종의 사업체 수 역시 큰 증가나 감소 없이 비교적 일정한 추세를 보였다. 결론적으로, 성매매처벌법의 시행 이후 풍속업소나 알선가능성 높은 업종이 역효과를 보이며 폭증한 것은 아니었다. 그러나 반대로 법의 시행에도 불구하고 눈에 띄는 감소를 보인 것도 아니었다는 점에서 처벌의 효과를 눈으로 확인할 수는 없었다.

33) 2013년 실태조사에서는 키스방 등 변종 업소를 포함시키기 위해 그 외 분류되지 않은 개인서비스 업종을 선택하였으나, 본 연구에서는 전체 알선가능성이 높은 업종의 현황을 살펴보고자 함이므로 기타 업종의 항목은 제외한다. (2002년 실태조사엔 애초에 포함되지 않음. 여성부, 2002a: 42-43)

(3) 실태조사의 결과에 따르면, 성매매 처벌정책의 시행 이후 집창촌이 감소효과가 발현된 것은 사실로 확인되었다. 그러나 이러한 긍정적 효과는 어디까지나 집결지 중심의 전통적 성매매에 한정될 뿐 겸업형 성매매는 여전히 단속의 사각지대로 남아 있다(여성가족부, 2006: 1). 앞서 살펴본 것처럼 겸업형 성매매는 감소했다고 보기 어려운 상황이다. 전업형 성매매업소가 감소하고 겸업형 성매매업소가 완만한 증가를 보이고 있음에도 불구하고 성매매가 근절되었다고 보기 어려운 이유는, 성매매처벌법이 시행되고 시간이 흐르면서 변칙적으로 이루어지는 새로운 유형의 성매매는 급속히 증가하고 있기 때문이다. 새로운 유형의 성매매 유형으로는 신·변종 성매매, 해외 성매매와 인터넷 및 스마트폰 등을 이용한 성매매 등이 있다. 이러한 내용은 이후 ‘성매매의 음성화’ 부분에서 자세히 다룰 것이다.

2013년 여성가족부가 전국의 만 20세 이상 60세 미만의 성인 남성에게 실시한 설문조사에서는, 성매매처벌법 시행 후 ‘주변에 성매매업소 집결지가 줄어들고 있다’는 문항에 대해 절반 이상이 긍정적인 변화를 인지하고 있었다. 반면에 ‘과거보다 성매매가 감소하고 있다’의 경우 응답자 전체의 20% 가량만이 그렇다고 답하였다. 따라서 일반 남성들은 성매매 집결지가 줄어들고 있는 것에는 동의하지만, 과거에 비해 성매매가 감소했는지에 대해서는 부정적으로 생각하고 있었다. 성매매처벌법 시행 이후에도 일반 남성들이 체감하는 성매매의 양적 변화는 거의 변동이 없는 것으로 해석할 수 있다(여성가족부, 2013: 460-461).

나. 성매매피해자의 인권보호

활동 및 산출 단계에서 성매매피해자를 지원하고 보호하기 위한 심리적·제도적·법률적인 요소들을 살펴보았다. 지원 및 보호활동은 장기결과단계에서는 성매매피해자의 인권보호라는 평가지표로 연결된다. 그러나 해당 지표들의 경우 측정가능한 변수를 도출하지 못하

였고, 따라서 그에 따른 통계분석도 시행하지 못하였다. 성매매피해자의 인권보호와 관련해서는 종사자의 자발적 유입여부와 손님 선택권, 감금 및 폭행피해의 경험과 이동의 자유 유무, 근무환경, 탈성매매과정에서의 보호와 지원 등 매우 다양한 평가변수가 존재하기 때문에 이러한 모든 요소들을 종합적으로 고려하는 연구가 필요할 것이다. 성매매 실태조사의 경우, 성매매여성들을 대상으로 심층면접을 수행하고 있지만 조사방법의 특성상 표본의 개수가 적고 서로 다른 입장과 응답을 보이는 경우가 많았기 때문에 유의한 결과를 얻을 수 없었다. 예를 들어 인권침해와 관련한 문항의 면접 중 피해실태와 근무환경 등에 대하여 개선되었다는 응답도 있었고 아니라는 반대의 응답도 있었다(여성부, 2002a; 여성가족부, 2007, 2010, 2013).

4. 성매매 처벌의 부수적 역효과

가. 성매매의 음성화(풍선효과)

음성적 성매매에 관한 기존의 선행연구는 성매매의 음성화에 따른 사회문제와 관련된 것으로써, 음성적 성매매가 사회구성원들의 도덕성에 미치는 영향과 이로 인한 사회자본의 약화, 도덕적 해이, 음성적 성매매의 조직화에 따른 사회적 폐단 등에 관한 내용들을 주로 다루었다. 풍선효과는 성매매 처벌의 부수적 역효과 중 가장 심각한 것으로, 성매매 처벌에 대한 찬반논쟁시 반대근거로 빠짐없이 등장하는 주제이다.

본 연구의 프로그램 논리에 해당하는 경제학적 관점에 근거하여 설명하자면, 성매매 처벌정책은 공급과 수요 모두를 동시에 차단하고자 하는 전략이다. 그러나 이러한 정책의 경우 궁극적으로는 오히려 숨겨진 성매매 활동을 강화시킴으로써, 불법적 행위를 증가시킬

개연성이 있다(김은경, 2002a). 인간의 본능적 욕구와 이성을 유혹하는 능력의 불평등이 존재하는 한 성적 서비스에 대한 수요는 끊이지 않을 것이며, 수요가 있는 한 서비스를 제공함으로써 수익을 얻고자 하는 공급 역시 존재할 것이다. 체포와 처벌의 위험 등 일종의 비용을 감수하며 성매매를 공급하는 자들에 의해 섹스 서비스는 불법적으로 제공될 수 있다. 왜냐하면 불법화로 인해 성적 서비스의 제공이 어려워질수록 매도자들은 보다 높은 가격을 받을 수 있기 때문이다. 높은 수입에 대한 기대가 처벌의 비용 이상이 되면 이를 감수하고서라도 매매에 참여할 것이며³⁴⁾, 여기에서 개인의 행동은 경제논리를 따른다. 만일 성매매가 자유시장 활동이라면 거래는 비용이 수익과 균형이 되는 지점까지 이루어지게 된다(김은경, 2002a; 박경래 외, 2011; 박혜진, 2007).

성매매처벌법이 시행된 이후로 성매매는 오히려 더욱 넓고, 넓고, 은밀하게 확산되고 있다(국회여성가족위원회, 2007: 4). 과거의 성매매가 직접적으로 성매매를 유도했다면, 현재의 음성화된 잠재적 성매매시장은 정체를 드러내지 않고 확실한 고객들에게 판매를 전제로 하여 기습적이고 기동적인 형태로 이루어지고 있다(하태영, 2002). 음성적 성매매와 관련하여 김혜원 & 김명소(2001)와 전대양(2000)의 경우, 전통적 성매매방식을 벗어난 ‘사적 성매매’에 대해 이야기한다. 이것은 특정업소나 중간매개를 두고 성매매를 하기보다 매체의 발달과 인터넷 통신발달에 힘입어 알선자 없이 자발적으로 직거래하는 형태로, 실질적인 단속과 검거가 어려운 기존 성매매의 음성화 결과라고 할 수 있다. 사적으로 이루어지는 성매매는 기존의 전업형 매매업소와 향락업소에 대한 당국의 강력한 제재에 근거하여 발생한 문제이기도 하다. 더욱 문제가 되는 것은 과거 같으면 집결지 유입과정에서 거부당했을 청소년들이 급격한 속도로 쉽게 사적 매매의 영역으로 이동하고 있다는 사실이다. 성매매는 손쉬운 돈벌이의

34) Sieberg(2005)의 경우 성매매 활동에 가담하려는 매춘 여성의 의사결정에 일정한 변수들이 미치는 효과를 기대효용을 계산하는 수식을 통해 구하고 있다.

수단이자 은밀성과 익명성이 보장된다는 장점 때문에 단기간 내에 광범위하게 확산될 수 있다(전대양, 2000). 특히 당사자 간의 계약형태로 이루어지는 자발적 비개입형 성매매는 인터넷 상에서 더욱 활발하게 이루어지고 있으며, 그 실태를 파악하기 매우 어렵고 최근에는 스마트폰을 통해 그 영역을 더욱 넓혀나가고 있다.

‘풍선 효과(balloon effects)’란, 외부의 압력이 풍선의 한쪽에 가해지면 풍선의 다른 쪽이 돌출하여 풍선의 용적이 아닌 모양새만 변화하는 현상을 일컫는다(최성모 & 소영진, 1994). 성매매처벌정책에서의 풍선효과란 정부의 단속이 강화되면서 기존의 성매매 공급경로가 음성화, 다양화하는 현상을 가리킨다. 즉, 정부가 규제를 강화하더라도 가시적인 성매매 건수만 줄어든 뿐, 변칙적인 성매매 업소, 인터넷 성매매, 해외 성매매 등으로 공급경로가 이동한다는 것이다(김기태 & 하어영, 2012: 73). 풍선효과의 원인으로는 기존의 성매매 종사자들이 전업하지 못하고 다시 업소로 돌아왔을 때 집창촌 등 과거의 성매매 공급경로가 차단되면서 새로운 거래경로를 모색하는 경우와, 새로이 시장에 진입하는 공급자들이 처벌을 회피하고자 색출과 처벌이 어려운 새로운 성매매 업태를 고안하여 종사하는 경우가 있다. 이들은 이전처럼 특정지역에 가시적으로 존재하기보다 주로 산재하여 성매매를 지속하므로, 법 집행을 강화한다 하더라도 실질적인 관리가 어렵다. 이러한 현상의 문제는, 주택가를 포함한 다양한 지역에 성매매 공급자들이 산재하게 되면서 수요자들의 접근성 또한 과거 집창촌의 경우보다 용이해지고, 그 탐색비용도 감소한다는 것이다. 결국 풍선효과로 인해 과거보다 성매매가 축소되기는커녕 오히려 증가할 가능성이 높다(이주선, 2006: 6-7, 67-68). 이렇게 처벌의 강화가 단속을 회피하기 위한 다양한 수단을 개발하도록 하는 것은 성매매와 같이 피해자 없는 범죄의 하나인 술, 마약 등의 거래에서도 보편적으로 나타났던 현상이다(여성부, 2002a: 397; 이주선, 2006: 68; Miller et al., 2001). 결론적으로 풍선의 모양새만 변화하는 것이 아니라 용적마저 증가할 가능성이 크다.

성매매처벌법의 시행으로 과거 성매매집결지 혹은 유흥주점 등을 중심으로 진행되던 성매매가, 최근에는 점조직화되어 더욱 은밀하게 확산되고 있다. 유사성매매, 신·변종 성매매업소 등 거래경로가 다양하게 분화하여 관리가 불가능한 지경에 이르렀다는 진단도 나오고 있다(국회여성가족위원회, 2007: 3-4; 이주선, 2006: 6-7). 관계자들의 증언에 따르면, 집창촌이 문을 닫자 대딸방, 키스방 등 다양한 종류의 유사 성행위 업소가 생겨났고, 이 업소들은 법망을 교묘히 빠져나가고 있다고 한다. 즉, 성매매의 처벌로 인해 집창촌 숫자는 과거보다 줄어들었지만, 겉으로 보이는 단속의 효과가 성공적인 것과 별개로 위와 같은 풍선효과의 가능성을 배제할 수는 없다. 많은 종사자들이 탈성매매에 성공한 것이 아니라 더욱 노동조건이 열악한 성매매 업종으로 숨어들어간 결과일 수도 있기 때문이다(박오순 외, 2010: 87-90). 따라서 단순히 전업형 성매매의 감소에만 집중할 것이 아니라 이제는 안마나 마사지, 보도방, 인터넷, 해외원정 등 다양한 형태의 성매매에 관심을 가져야 한다.

과거 우리나라에서 성매매 처벌로 인해 거래경로와 방법이 음성화된 사례는 여러 가지가 있는데, 우선 1960년대 중반 서울 종로와 동대문구 창신동, 서울역 앞 등지의 집결지들을 단속하였던 이른바 ‘나비 작전’이 있다. 나비작전은 종로에서 영등포, 청량리, 미아리 등으로 집결지가 이전하는 결과만을 낳았다. 보다 최근의 일로, ‘천호동 텍사스촌’ 사례가 있다. 서울 강동경찰서는 1996년 강력한 단속을 실시하여 100개 가량의 업소와 200명 이상의 종업원들을 감소시켰으나, 이후 천호동을 떠난 업주와 종업원들의 상당수가 파주의 ‘용주골’로 이동한 것이 경찰의 단속결과 드러났다. 2000년대에는 뉴타운 개발이 시작되면서 주거 지역 인근 유흥 업소를 정화한다는 이유로 집결지에 대한 대대적인 단속이 이루어진 바 있다. 그러나 집결지는 유사성매매 시설로 바뀌어 인근에 흩어지거나 새로운 상권으로 장소를 옮겼다(김기태 & 하어영, 2012: 32-33; 하태영, 2002).

최근의 경향은 업소형 성매매 중 전업형 성매매가 감소하고 겸업형 성매매는 증가하는 것, 그리고 인적 매개형, 전자 알선형, 직거래형 성매매 등 비업소형 성매매가 급증하는 것이라고 할 수 있다. 이에 더해 오피스텔 성매매 등 신·변종업이 증가하고 있다. 과거 성매매 집결지가 군데군데 존재했다면, 최근의 음성화된 다양한 성매매 경로는 노래방이나 미용실, 오피스텔 등 합법의 얼굴을 한 채로 도시 곳곳에 스며들어 있는 것이다(김기태 & 하어영, 2012: 55).

경찰의 신변종업소 단속현황에 대한 통계는 아래의 <표 26>과 같다. 신변종업소의 단속이 어려움에도 불구하고 적어도 가시적으로는 아래의 인원만큼이 최근 5년 동안 단속되었다는 것이고, 그 수치의 증가 또한 가파르다.

< 표 26 > 신변종업소 단속현황

(단위: 명)

| 구분 | 계 | 키스방 | 성인 PC방 | 변태 마사지 | 유리방 | 휴게텔* | 기타 | | |
|------------|-------|-----|--------|--------|-----|------|----------|-----|------|
| | | | | | | | 기타 성매매** | 섹시바 | 성인용품 |
| 2010 | 2,068 | 61 | 784 | 505 | 2 | 283 | 388 | - | 45 |
| 2011 | 2,932 | 379 | 499 | 782 | 26 | 651 | 309 | 2 | 284 |
| 2012 | 4,371 | 364 | 748 | 1,104 | 7 | 780 | 614 | 23 | 731 |
| 2013 | 4,706 | 584 | 354 | 1,757 | 10 | 635 | 930 | 4 | 432 |
| 2014 (19월) | 5,082 | 365 | 215 | 2,236 | 8 | 742 | 1,310 | 2 | 204 |

출처: 경찰청 정보공개청구.

*주: 휴게텔의 경우 화상대화방, 전화방, 휴게실을 의미한다.

**주: 대탈방, 인형체험, 페티쉬, 오피스텔 및 개별 성매매와 그 외 기타 성매매가 포함된다.

2013년 여성가족부가 성매매실태조사에서 일반 성인 남성들을 대상으로 실시한 설문에서는, ‘인터넷 성매매가 증가하고 있다’, ‘주변에 키스방, 오피스텔 등 새로운 유형의 성매매 업소가 증가하고 있다’, ‘해외 원정 성매매가 증가하고 있다’ 등의 항목에서 응답자의 70% 이상이 부정적인 변화를 인지하고 있는 것으로 나타났다. 설문결과, 남성들은 성매매처벌법 시행 이후 긍정적인 변화보다는 변종 성매매와 인터넷·해외 성매매와 같이 단속과 처벌을 회피하는 새로운 유형의 성매매가 증가하고 있다는 사실에 동의하는 것으로 나타

났다(여성가족부, 2013: 461-462). 이들에게 성구매 행위유형별로 최근 1년간 성구매를 경험한 업소 및 경로를 설문한 결과, 가장 많이 성구매를 경험한 업소는 안마시술소(77명, 286건)였고, 단란주점(73명, 300건), 룸살롱(48명, 197건), 숙박업소(46명, 206건), 유리방(46명, 119건), 성인노래방(45명, 151건), 이발소(22명, 157건), 휴게텔(21명, 109건) 순으로 높게 나타났다(여성가족부, 2013: 391-393). 대부분이 점업형, 또는 신변종 업소인 것을 알 수 있다.

신변종업소의 등장과 함께 국내에서의 처벌을 피하기 위해 해외 원정성매매를 가거나 인터넷 성매매를 이용하는 경우도 많다. 최근에는 해외원정 성매매도 인터넷을 통해 회원을 모집하고 정보를 주고받는 등, 인터넷이 주요한 매개로 이용되고 있다(국회여성가족위원회, 2007: 134). 인터넷을 통한 성매매는 성인들뿐만 아니라 청소년들에게도 성매매에 대한 접근을 용이하게 하여 청소년 성매매 비율이 증가하게 하는 원인으로 작용한다(국회여성가족위원회, 2007: 15-16). 실제로 성매매의 발생경로 중 온라인은 32.1%로 가장 높으며, 특히 청소년성매매의 경우 85%가 온라인을 통하여 이루어진다. 양방향 소통과 네트워킹을 제공하는 스마트폰의 애플리케이션이 성매매의 창구로 이용되고 있는데, 랜덤채팅 등의 애플리케이션은 성별과 나이를 임의로 설정할 수 있고 별도의 개인인증과 회원가입을 요구하지 않아 신분을 숨기고 성매매를 할 수 있다. 또한 와이파이를 활용하여 접속하면 IP기록이 남지 않아 추적이 불가능하고, 사용자를 확인할 수 없기 때문에 단속이 더욱 어렵다(국회입법조사처, 2014; 여성가족부, 2010; 한국여성인권진흥원, 2014: 35). 전통적인 혹은 산업형 성매매는 지정된 장소에서 업소 종사자와 성적인 거래를 하는 것이 일반적이었다면 인터넷 성매매는 보다 광범위한 일상적인 공간에서 고객의 의사와 무관하게 거래를 제안한다. 인터넷 성매매는 일상적인 확산의 위험을 내포하므로 기존의 성매매 유형에는 참여하지 않았을 사람들도 인터넷 성매매에는 쉽게 빠질 수 있

다는 점에서 문제의 소지가 크다(국회여성가족위원회, 2007: 12-13; 남정립, 2004).

인터넷 성매매에 관한 공식 통계자료로 쉽게 접할 수 있는 것이 방송통신심의위원회의 자료이다(여성가족부, 2013: 176-177). 성매매·음란 관련 통신심의 의결 내역은 아래의 <표 27>과 같다. 심의 건수는 2009년 6,809건에서 2013년 34,634건으로 5배 이상 증가하였으며, 시정요구도 같은 기간 동안 6배 이상 증가하였다. 성매매·음란 관련 청소년 유해매체물 결정도 2배 가까이 증가하였다. 이러한 유해매체물 통계가 스마트폰 애플리케이션은 제외한 것임을 감안할 때 인터넷 성매매의 규모는 통계 이상의 수치일 것으로 예상할 수 있다. 인터넷 성매매에 관한 공식 통계자료 중 스마트폰 성매매 조장 애플리케이션에 대한 통계는 구할 수 없었다.

< 표 27 > 성매매·음란 관련 통신심의 의결 내역

| 연도 | 심의 건수 | 시정요구 | | | | | 청소년유해매체물 결정 및 결정취소* | |
|------|--------|--------|-------|-------|--------|-------|---------------------|-------|
| | | 계 | 삭제 | 이용 해지 | 접속 차단 | 기타 | 결정 | 결정 취소 |
| 2009 | 6,809 | 5,057 | 2,006 | 1,351 | 1,475 | 225 | 229 | 0 |
| 2010 | 9,744 | 8,712 | 1,870 | 19,29 | 4,794 | 119 | 282 | 1 |
| 2011 | 10,667 | 9,343 | 1,449 | 3,292 | 3,998 | 604 | 361 | 2 |
| 2012 | 15,076 | 14,085 | 5,481 | 2,627 | 5,600 | 377 | 452 | 1 |
| 2013 | 34,634 | 32,330 | 4,767 | 8,128 | 17,608 | 1,829 | 397 | 1 |

출처: 방송통신심의위원회, “통신심의 현황 -제재종류별 의결내역”, 2009-2013.

* 청소년유해매체물 결정 및 결정취소는 방송통신심의위원회 심의 결정 이후, 여성가족부 고시기준으로 성매매·음란과 함께, 도박, 불법 식·의약품, 권리침해, 기타 법령 위반을 포함한다.

해외 성매매도 2000년대 들어 증가하고 있는 것으로 추정된다. 해외 성매매는 크게 두 가지로 분류할 수 있는데, 한국인들이 해외로 나가서 성구매를 하는 형태와 성매도를 하는 유형이다. 첫째 유형은

일반적으로 한국 남성에 의해서 이루어지는 해외 성매매 관광이고, 둘째 유형은 보통 한국 여성들에 의해 이루어지는 원정 성매매라고 할 수 있다(여성가족부, 2013: 215). 본 연구에서는 풍선효과, 즉 한국에서의 성매매 처벌로 인하여 해외로 수요 또는 공급이 이전할 가능성이 있다고 본다.

2013 성매매 실태조사의 일반남성에 대한 인식조사에서는 전체 설문응답자 1,200명 중 7.3%에 해당하는 88명의 남성이 해외 원정 성구매를 하였다고 응답하였다. 성매매와 같이 민감한 사안에 본인의 경험을 솔직하게 응답할 비율이 낮다는 점을 고려하여, 주변 지인들 중에서 ‘해외 성구매 경험을 한 사람’이 있는지에 대한 질문에 전체의 40.5%가 해외 성매매를 경험한 지인이 있다고 응답하였다. 본인의 경험에 비해 약 5배 높은 수치이다(여성가족부, 2013: 220-222). 성매매의 경우에도 미국과 호주 정부의 추정치에 따르면, 미국에서 일하는 외국인 성매매 여성 4명 중 1명(23.5%), 호주는 5명 중 1명(17%)이 한국인이라고 한다(김기태 & 하어영, 2012: 76). 성판매자들은 관광비자 등을 발급받아 외국에서 성매매를 한다.

성매매의 계층이 과거에는 일부 특수계층에 한정되어 있었다면, 음성형 성매매는 판매자를 점차 일반 여성으로 확대하는 계기가 되었고, 성매매의 공간을 집창촌과 같은 특수지역에서 일반 주택가까지 확장하게 하였다(국회여성가족위원회, 2007: 4). 궁극적으로 음성적 성매매의 증가는 성병 심화 등을 초래하여 성매매 종사자의 인권을 더욱 침해할 가능성을 제기한(권영상, 2007; 김기태 & 하어영, 2012: 75).

나. 성폭력 등 성범죄 증가

성매매가 줄어들면 성폭력 범죄가 증가하리라는 주장이 있다. 그러나 성매매의 금지와 성범죄의 발생빈도의 연관성 간에는 아직까지 뚜렷한 인과성이 밝혀진 바 없다(권영상, 2007; 이호용, 2005). 그럼

에도 불구하고 여성가족부가 전국의 만 20세 이상의 성인남녀 1,000명에게 2004년 9월 실시한 국민의식조사를 보면, ‘유혹업소나 성매매업소 등을 통해 이루어지는 성매매가 성범죄를 억제하는 효과가 있다고 보느냐’는 질문에 대해 효과가 있다고 보는 응답이 52.9%로 나타났다. 같은 맥락에서 어린이 성폭력 사건, 성병확대 등도 성매매처벌법의 도입에 따른 부작용의 일종이라는 의견이 있다(권영상, 2007).

반대로 성매매의 처벌이 강간을 부추기는 것은 아니라는 의견도 있는데, 예컨대 베트남 전쟁에서의 미군들은 낮은 가격으로 성매매를 할 수 있었음에도 불구하고, 민간여성에 대한 강간 역시 멈추지 않았다(이경재, 1999; Tong, 1997:122). 성매매와 성범죄의 관계는 직접적인 관계의 존재여부가 모호하고, 그 자체로 너무나 긴 논의이기에 본 연구에서는 논외로 한다.

다. 집행의 실효성 문제

앞서 사법기관의 법집행경향에서도 살펴보았듯이, 실제 입법의도와 달리 성매매처벌법은 강화된 형량으로 기소되거나 처벌되는 일이 많지 않았고 기소유예나 집행유예, 벌금형 등의 처벌로 일관된 경향을 보였다. 이러한 내용을 통해 성매매처벌법은 그동안 일종의 상징적 입법의 결과로써 집행되어 왔다고 생각할 수 있다. 앞서 단기결과에서 살펴 본 성매매의 불법성 인식 수준에 비해, 성구매 및 성매매 알선 행위에 대한 처벌의 집행이 미흡하다고 생각하는 국민들이 대다수이다. 한국여성인권진흥원의 ‘2011년 성문화 온라인 실태조사’에서, 성매매특별법 시행 이후 성구매자 처벌이 ‘잘 이루어지지 않는다’는 응답이 62.1%로 ‘잘 이루어진다(8.6%)’는 응답에 비해 월등하게 높았다. 성매매 알선업자 및 업주에 대한 처벌이 잘 이루어지는지에 대해서도 역시 ‘그렇지 않다(64.4%)’는 응답이 ‘그렇다(4%)’에 비해 훨씬 높게 나타났다(한국여성인권진흥원, 2014: 6).

서울대 사회발전연구소가 여성가족부의 의뢰를 받아 작성한 「성매수 실태 조사 보고서(2010)」에서 전국 1천 명의 남성을 대상으로 설문한 결과, 2009년에 한국 남자 10명 중 4명(37.9%)이 성매매를 했으며, 평생 동안 1회 이상 성매매를 한 사람은 절반(49%)에 달하는 것으로 나타났다(김기태 & 하어영, 2012: 80). 설문조사의 수치를 100% 신뢰할 수는 없지만 응답결과에 드러난 절반에 달하는 일상적인 ‘범법자’들 앞에서 성매매처벌법이 과연 실효성을 찾을 수 있을지 고민해야 할 것이다. 위 보고서에 제시된 바와 같이 1년 동안 절반에 가까운 대한민국 남성들이 범죄를 저질렀음에도 불구하고, 매년 성매매로 처벌받는 인원은 제한적이다. 거대한 인구가 성매매를 일상화하는 상황에서, 이를 범죄로 규정하고 모든 경찰력과 수사력을 동원하여 성매매사범을 소탕한다면 전 국민의 1/4이 범죄자가 되는 상황인 것이다. 이렇게 실효성이 적은 규제를 강화하면 정상적인 집행이 이루어지지 못하게 되고, 사람들은 집행의 틈을 찾아 색출이 어려운 대안적 수단으로 성매매를 계속하려 할 것이다. 결국 실질적으로 성매매를 축소하거나 관리하는 일은 더욱 어려워지고, 성매매 관리의 유효성은 저해될 수밖에 없다(이주선, 2006: 59-60).

성매매처벌법의 집행결손의 문제는 성매매의 음성화라는 결과로 드러났다. 집행이 용이한 전업형 집결지에 집중적인 단속과 처벌을 가하면서 기존의 성매매공급경로가 다변화된 것이다. 성매매가 음지화되면 선별적 수사의 문제는 더욱 심화되는데, 성매매 적발에 있어서 사회적 계층에 따른 형평성 문제가 발생하는 것이다. 성매매는 상류층일수록 음지에서 단속망을 피해 이루어진다. 호텔이나 오피스텔 성매매의 경우 경찰이 쫓아오더라도 연인관계라고 하면 그만이기 때문에 위하효과가 떨어지고 단속이 쉽지 않다. 또한 고급 술집의 경우 굳이 성구매자들이 나서지 않더라도 경찰이 단속을 나오면 업소에서 알아서 처리를 한다고 한다(김기태 & 하어영, 2012: 110). 2007년 국회여성가족위원회의 성구매자에 대한 설문조사에서도 성매매를 하고도 처벌받지 않는 경우가 더 많다거나 자신이 돈이 없

고 사회적 지위가 낮기 때문에 운이 없게 처벌된다는 반응을 보이며 처벌의 형평성 문제를 지적하였다(국회여성가족위원회, 2007: 110). 또한 모든 범죄자를 처벌할 수 없는 상황은 법이 선별적으로 적용된다는 인식을 줄 수 있고, 성매매사범을 모두 처벌할 수 없으니 관대하게 넘어갈 수 있으리라는 기대감을 줄 수 있다.

성매매에 가담한 사람들 모두를 잠재적 처벌대상으로 삼아야 한다는 현실적 부담에 더하여 처벌 이후의 문제 또한 제기된다. 수사력과 규제집행능력이 확보되어 강력한 단속활동을 통해 대대적으로 성매매사범을 검거한다고 하더라도, 결국 범죄자를 양산하는 결과만을 낳게 된다. 게다가 양산된 성매매사범들에 대해 실효성 있는 보호처분과 교육 및 의료 서비스 등을 제공할 수 있는 여건의 문제까지 추가된다. 물론 이러한 상황은 엄청난 수의 성매매사범을 검거했다는 극단적인 경우를 가정한 것이지만, 앞서 말한 것처럼 남성의 절반이 성매매에 참여하는 상황에서 충분히 가능한 일이다.

이처럼 성매매에 대한 형사처벌의 실재를 보면 형벌권의 정당화에 요구되는 실효성을 결여하고 있다. 이러한 맥락에서도 성매매의 처벌은 재고되어야 하고, 국가의 형벌권은 최소한도로 보충적으로 발동해야 한다는 원칙이 성매매 통제와 관련하여 고려되어야 할 것이다. 오히려 최근의 인터넷 등 매체의 발달로 인해 발생이 잦아지고 있는 아동·청소년 성매매나 더 악질적인 유형의 성매매 등을 단속하는 데에 집중적으로 인력과 예산을 투입하는 것이 더 나은 대안일 수 있다. 음성적이고 사회에 더 큰 피해를 끼치는 성매매의 경우에도 단속과 처벌이 어렵다는 이유만으로 처벌을 미루고, 집행이 쉬운 집결지 등만 단속한다면 악질적인 성매매가 성행하는 한편 결국 실질적인 법집행의 효과나 형평성의 문제, 수범자의 준범의식이라는 측면에서 좋지 않은 영향만을 미치게 될 것이다.

5. 장기적 정책영향

장기적 정책영향은 주로 기존의 선행연구들에서 성매매를 처벌함으로써 달성할 수 있으리라 예상한 사회적 효과들에 해당한다. 그러나 주로 인권 등 형이상학적인 가치가 많으며 사회에 장기적으로 파급되는 효과들에 해당하므로, 본 연구에서 자세히 다루기에는 부적합하다. 따라서 변수를 설정하여 추측할 수 있는 몇 가지 영향들을 중점적으로 살펴보는 것으로 장기적 영향의 검토를 마무리하고자 한다.

가. 보건복지적 가치의 달성

공중보건보호의 관점에서 성매매의 장기적 영향은 성매매종사자들의 건강 및 보건관리와 관련된 제 문제, 또한 성매매과정에서의性病(일반性病, AIDS) 확산에 따른 사회문제, 국가적 보건관리 시스템과 관련된 제도적 문제와 관련된다.

여성부가 2002년에 성매매 종사여성에 대한 실태조사와 사례조사를 병행하여 실시한 결과, 성매매 종사자들의 주관적 건강상태는 90%가 보통 이상의 상태인 것으로 나타났고, 78.4%도 질병이 없다고 응답하였다. 건강상태가 나쁜 것으로 나타난 지역에서도 14.3%만이 건강하지 못하다고 응답하였다. 종사자들에게 있어 가장 이환율이 높은 질병은 위장병(17.5%)이었으며 감기, 위염 등의 순으로 높았다(여성부, 2002b: 42, 241-243). 그러나 질병이 있다고 응답한 21.6%의 경우, 연령이 높아질수록 건강악화의 문제가 증가하는 양상을 보였다. 특히 많은 종사자가 상습적으로 복용하는 약이 있었으며, 교육수준이 낮을수록 병·의원보다는 약국을 이용하였고 다수가 건강보험 미가입자였다(여성부, 2002b: 387). 한편, 업주들에게는 구청이나 보건소 등 행정당국에서 종사자에게性病검사 및 치료 등 보건의료지원을 해주는 것이 실질적으로 얼마나 도움이 되는가에

대해 조사한 결과, 과반수이상인 57.1%가 도움이 된다고 응답하였다. 보통이라고 응답한 비율은 28.2%였다(여성부, 2002b: 355-356).

성병(sexually transmitted infection)은 주로 사람 간 성적 접촉에 의해 전파되는 질환으로 병원체로는 30개 이상의 세균, 바이러스, 원충이 있는 것으로 정의되어 있다. 전염병예방법상의 성병이란 매독, 임질, 연성하감, 비임균성 요도염, 클라미디아 감염증, 성기 단순 포진 및 침규콘딜롬을 말한다³⁵⁾. 현재는 ‘감염병의 예방 및 관리에 관한 법률’에 의해 관리되고 있으며, 2010년 12월 법의 개정으로 인하여 매독은 제3군감염병으로 기존의 표본감시에서 전수감시로 감시방법이 변경되었다. 현재 나머지는 지정감염병(성매개감염병)으로 재분류되었고 비임균성요도염은 법정감염병에서 삭제되었다³⁶⁾.

질병관리본부 감염병관리센터 감염병감시과에서는 법정감염병감시 체계에 의해 매독의 자료를 접수하고 분류하며, 임질 등 다른 성매개감염병을 표본감시하고 있다. 해당 부처에서 발간한 2013 감염병 감시연보 상의 성병신고인원은 아래의 <표28>과 같다.

<표 28>에 의하면 전체 성매개감염병의 신고된 환자 수는 성매매 특별법 시행 이래 반 정도로 줄어든 것으로 나타난다. 그러나 이 인원들의 경우 신고된 현황을 표본감시한 것이므로 실제 성병진료와 밀접하게 관련되어 있지 않을 수 있고, 2010년 이후 비임균성요도염이 성병에서 삭제된 것이 통계에 영향을 주었을 가능성도 있을 것이라고 판단하였다. 따라서 본 연구에서는 통계청의 ‘298 질병분류별 연령별 급여현황’ 자료를 추가분석하여 실제 진료인원과 진료비를 도출하였다. 건강보험공단의 통계분류와 질병관리본부의 통계분류가 다른 관계로 본 통계에서는 선천·조기·만기·기타매독, 임균감염, 성행위로 전파되는 클라미디아질환, 기타 주로 성행위로 전파되는 감염을 포함시켜 <표 29>와 같이 제시한다.

35) 질병관리본부 홈페이지(감염병관리 > 감염병 > 성병)

<http://www.cdc.go.kr/CDC/health/CdcKrHealth0101.jsp?menuIds=HOME001-MNU1132-MNU1147-MNU0746-MNU0750&fid=763&cid=14284>

36) 보건복지부 & 질병관리본부, 「2013 감염병 감시연보」. p. 25, 29

< 표 28 > 성매개감염병 환자발생 신고현황

(단위: 신고수)

| 연도 | 임질 | 클라미디아 감염증 | 연성 하감 | 성기 단순 포진 | 침구 콘딜롬 | 매독 | 비임균성 요도염 | 계 |
|------|--------|--------------|----------|----------------|-----------|-------|-------------|--------|
| 2001 | 18,392 | 354 | 5 | 629 | 281 | 252 | 8,002 | 27,915 |
| 2002 | 21,479 | 2,060 | 1 | 717 | 326 | 134 | 8,155 | 32,872 |
| 2003 | 15,290 | 4,048 | 1 | 670 | 388 | 582 | 6,026 | 27,005 |
| 2004 | 10,845 | 5,970 | - | 658 | 382 | 807 | 4,977 | 23,639 |
| 2005 | 6,135 | 4,245 | - | 893 | 497 | 674 | 3,500 | 15,944 |
| 2006 | 4,219 | 2,978 | - | 1,494 | 696 | 1,179 | 2,748 | 13,314 |
| 2007 | 3,115 | 3,196 | - | 1,726 | 946 | 1,415 | 2,088 | 12,486 |
| 2008 | 2,552 | 3,501 | 1 | 1,825 | 901 | 1,548 | 1,418 | 11,746 |
| 2009 | 1,711 | 3,416 | - | 1,594 | 1,061 | 1,442 | 877 | 10,101 |
| 2010 | 1,816 | 2,984 | - | 1,572 | 1,050 | 1,144 | 585 | 9,151 |
| 2011 | 1,821 | 3,172 | 2 | 1,988 | 1,385 | 965* | 없음** | 9,333 |
| 2012 | 1,612 | 3,488 | - | 2,618 | 1,495 | 787* | | 10,000 |
| 2013 | 1,612 | 3,691 | 3 | 2,870 | 1,688 | 799* | | 10,663 |

출처: 보건복지부 & 질병관리본부, 「감염병 감시연보」, 2000-2013. 질병관리본부 정보공개청구.

*주: 매독은 2010년 통계까지는 표본감시로 운영되었으나, 2011년부터는 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」의 시행에 의하여 전수보고로 변경되었다.

**주: 비임균성요도염의 경우에도 동법에 의하여 2011년부터는 성매개감염병에서 삭제되었다.

< 표 29 > 성병 진료인원과 진료비

(단위: 명, 천원)

| 연도 | 진료인원 | 진료비 |
|------|---------|------------|
| 2004 | 356,458 | 18,098,931 |
| 2005 | 337,257 | 16,998,084 |
| 2006 | 334,426 | 17,565,864 |
| 2007 | 340,220 | 19,483,049 |
| 2008 | 353,066 | 21,818,462 |
| 2009 | 347,292 | 22,594,767 |
| 2010 | 355,011 | 23,616,917 |
| 2011 | 360,706 | 24,630,039 |
| 2012 | 354,565 | 23,129,137 |

출처: 국민건강보험공단, 「건강보험통계」, 2004-2013.

<표 29>에서 진료인원은 9년간 큰 변동 없이 유지되는 경향을 보였고, 진료비 역시 큰 증감의 변동이 없이 완만한 수준을 유지한다.

성병에 이어 질병관리본부에서 제공한 동 기간의 에이즈 감염현황과 성접촉 에이즈 감염현황을 추가로 확인하면 아래의 <표 30>과 같다. 에이즈 역시 전체적으로 수치가 유지되는 양상을 보인다. 성매매처벌법 시행 이후 성병과 에이즈 관련 통계는 큰 변화를 보이지 않고 있는데, 따라서 전반적으로 두드러지는 정책효과는 없었던 결론을 내릴 수 있다. 만약 성매매처벌법이 처음 의도한대로 성매매를 근절함으로써 보건복지적 가치를 달성했다면 성병과 에이즈 통계현황은 큰 감소를 보였을 것이다. 반면 성매매 음성화로 인하여 앞서 말한 바와 같이 성병관리가 제대로 되지 않아 감염자가 늘었다면 통계는 증가했을 것이다. 그러나 <표 28>과 <표 29>, <표 30>의 추세를 보면 전반적으로 수치가 유지되는 경향을 보이므로, 성병과 에이즈가 증가하는 등의 역효과는 크게 없었으나 그렇다고 정책효과가 있었던 것으로 보기도 어렵다.

< 표 30 > AIDS 감염현황

(단위: 명)

| 연도 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| 전체 에이즈감염 | 610 | 680 | 749 | 740 | 797 | 768 | 773 | 888 | 868 | 1,013 |
| 성접촉 에이즈감염 | 535 | 609 | 659 | 626 | 593 | 562 | 577 | 649 | 541 | 599 |

출처: 질병관리본부, 「2013 HIV/AIDS 신고현황연보」, 2013: 12, 15.

에이즈와 기타 처벌관련 변수들과의 상관관계분석결과는 <표 31>과 같다. 우선 전체 에이즈 감염현황과 성접촉 에이즈 감염현황은 성매매사범의 처벌 변수들과는 유의확률 5%에서 유의미한 상관관계를 보이지 못했다. 그러나 에이즈 감염은 풍속업 구속인원과 유의한 부(-)의 상관을 보였고, 성접촉 에이즈 감염은 풍속업 구속·불구속·기소·불기소·기소유예인원과 부(-)의 상관관계를 보였다. 이것은 풍속업 처벌인원의 감소가 어느 정도는 (성접촉)에이즈 감염인원의 증가와 관련이 있다는 것으로 볼 수 있다.

< 표 31 > 에이즈와 풍속업 처벌 변수들과의 상관관계분석

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
|-----------------|---------|---------|---------|---------|---------|--------|---|
| 1) 풍속업 구속인원 | 1 | | | | | | |
| 2) 풍속업 불구속인원 | 0.59 | 1 | | | | | |
| 3) 풍속업 기소인원 | 0.57 | 1.00** | 1 | | | | |
| 4) 풍속업 불기소인원 | 0.60* | 0.98** | 0.97** | 1 | | | |
| 5) 풍속업 기소유예 | 0.42 | 0.97** | 0.96** | 0.96** | 1 | | |
| 6) 에이즈 감염현황 | -0.83** | -0.37 | -0.34 | -0.39 | -0.17 | 1 | |
| 7) 성접촉 에이즈감염 | -0.77** | -0.81** | -0.80** | -0.87** | -0.77** | 0.93** | 1 |

** 상관계수는 0.01 수준(양쪽)에서 유의, * 상관계수는 0.05 수준(양쪽)에서 유의.

상관분석은 기존에 주장되었던 성매매를 처벌하면 성매매가 근절되어 궁극적으로 성병과 에이즈 역시 감소하리라는 주장을 검정하기 위해 수행되었다. 그러나 성병관련 통계의 경우 성매매 및 풍속업 처벌과 유의한 관계를 보이지 못하였고, 에이즈 통계의 경우 풍속업의 처벌과는 유의한 관계를 보였으나 상관분석의 결과가 에이즈와 처벌변수 간의 직접적인 영향관계를 보여주지는 않기 때문에 다른 자료들을 통해 외부변수들을 고려한 분석을 해야 할 것이다.

성병과 에이즈 관련 통계자료들의 추세를 살펴본 결과, 성매매처벌법의 시행으로 인한 뚜렷한 감소의 효과는 찾아볼 수 없었다. 그러나 성매매처벌법의 시행 이후 성매매가 개별화되고 음성화되면서, 그로 인한 건강과 안전상의 문제는 오롯이 종사자들의 책임에 달려 있게 되었다. 과거 윤방법 하에서 국가는 성노동자들의 건강 유지를 위해 정기검진 등을 의무적으로 실시하였지만 현재는 종사자 개인이 자신의 증상에 따라 개인적으로 병원을 방문해야 하는 실정이다. 더 큰 우려를 낳는 것은 거래비용이 지극히 낮은 인터넷을 통한 성매매 직거래와 다양한 출장 섹스서비스를 제공하는 업태가 성행하게 되면서 행위자의 접근가능성은 높아졌지만, 이러한 유형의 성매

매는 반복적 거래가 보장되지 않는 것이 대부분이기에 공급자는 품질을 관리할 인센티브를 갖지 못한다. 더욱이 해외성매도의 경우 한국에서와 같이 상담원이나 보조원의 도움을 받기 힘들고, 업소에 여권을 빼앗기거나 비자의 기간이 만료된 후에는 불법체류자 신분이 되어 자신의 기본적인 권리조차 요구하지 못하게 된다는 점에서 더욱 문제이다. 또한 매수자들의 경우에도 원정성매매와 성매매관광 등에서 불상의 해외여성들과의 관계로 인해 성병의 위험에 노출되어 있다(국회여성가족위원회, 2007: 134; 박오순 외, 2010: 91).

나. 부수범죄의 감소

성매매는 흔히 조직범죄와 연루되어 마약범죄나 인신매매 등의 부수적인 문제들을 일으키는 것으로 언급된다. 법무연감(2014)에서도 성범죄가 인신매매의 주요 원인이 된다고 언급하였으며, 성매매처벌법의 제정과정에서도 성매매가 인신매매의 원인이 된다는 의견이 있었다. 따라서 성매매를 처벌함으로써 장기적으로는 성매매에 일반적으로 수반되는 범죄들을 근절하는 영향을 기대할 수 있다. 2004년 10월 대검찰청에서는 성매매처벌법의 시행을 계기로 전국 지검 및 지청에 성매매알선 등 사범 단속계획을 수립하여 국제 성매매 알선 조직을 중점단속 대상으로 정하고 전국 검찰청에 성매매 목적의 인신매매행위를 엄단하도록 지시했다(법무부, 2014: 128).

<표 32>는 마약사범 및 인신매매사범의 검거현황을 보여준다. 마약사범의 경우 뚜렷한 증감의 변화는 존재하지 않았고, 인신매매 검거현황의 경우 전반적으로 수치가 감소하는 경향을 보이고 있었다.

< 표 32 > 마약사범 및 인신매매사범의 검거현황

(단위: 건수, 인원)

| 연도 | 마약사범 검거건수 | 마약사범 검거인원 | 인신매매 검거건수 | 인신매매 검거인원 |
|------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 2004 | 6,017 | 7,747 | 78 | 170 |
| 2005 | 5,518 | 7,154 | 19 | 60 |
| 2006 | 6,013 | 7,709 | 12 | 28 |
| 2007 | 8,276 | 10,649 | 3 | 10 |
| 2008 | 7,687 | 9,898 | 6 | 20 |
| 2009 | 8,846 | 11,875 | 6 | 14 |
| 2010 | 7,212 | 9,732 | 2 | 5 |
| 2011 | 7,365 | 9,174 | 5 | 5 |
| 2012 | 7,916 | 9,255 | 5 | 16 |
| 2013 | 8,454 | 9,764 | 12 | 36 |

출처: 경찰청 정보공개청구.

마약사범의 검거건수와 검거인원을 성매매 및 풍속업 처벌변수와 상관관계분석해 보았으나, 기존의 논점을 검증할 만한 유의미한 결과는 발견되지 않았다. 인신매매 검거건수와 검거인원 역시 마찬가지였다. 이러한 결과의 원인은 마약범죄와 인신매매범죄의 경우 사회의 발전과 조직범죄의 양상변화 등 다양한 외부요인들의 영향을 크게 받을 것으로 예상되므로, 단순히 성매매 처벌과 관련된 몇 가지 변수와의 상관분석으로 그 관계를 확인하기는 어렵기 때문이라고 생각한다. 선행연구 역시 성매매가 부수범죄의 측면에서 유해하다는 것은 경험적으로 입증되지 못하였다고(이경재, 1999; Tong, 1997: 110) 하였다.

수사 및 재판기록조사에 따르면 성매매처벌법이 의도했던 것과 달리 인신매매, 폭력, 감금 등을 이용하여 성매매를 강요한 사례가 처벌되는 비율은 매우 적다고 한다. 이러한 결과가 나타나는 원인은 수사 과정에서 인신매매나 폭행, 감금 등을 입증하기 어려워졌기 때문이다. 그러나 여전히 물리적, 경제적, 심리적 방식의 강제는 존재하고 있고 업소들은 수사를 회피하기 위한 수단을 보다 정교화하고 있다(여성가족부, 2007: 350).

다. (여성) 인권의 신장 등

과거 성매매종사자들은 인신매매, 불법 선불금 제도, 차용증서 등으로 의해 본인이 원하는 매매에만 응할 수 있는 자유가 거의 주어지지 않았다. 성매매처벌법 제정 이후 과거처럼 타의에 의하여 성매매에 종사하는 경우는 거의 자취를 감추었지만(여성부, 2002b: 376), 이렇게 업주에 의한 지배종속적 관계가 해소된 것은 경찰의 단속강화와 채권무효 관련조항의 영향뿐만 아니라, 1:1 사적 만남형태의 성매매 유형의 등장 등 매매 유통구조의 변화에도 기인하고 있다.

직거래형 성매매가 성행하면서 업주에 의한 착취 및 인권유린이 개선되었음에도 불구하고, 여전히 돈을 벌기 위해 신변종 업소에서 2차, 3차에 나갈 것을 강요받는 종사자들도 많고 때로는 매매현장에서 혐오범죄의 표적이 되기도 한다(박오순 외, 2010: 92). 특히 매매 여성과 구매남성의 관계인 경우, 초면인 상대방과 비밀리에 연락을 하여 밀폐된 공간에서 만남을 갖는 것은 범죄에의 노출 가능성을 높인다. 뿐만 아니라 개별 성매매의 확산으로 인해 청소년 성매매가 빈번해지면서 성인여성 뿐만 아니라 아동 및 청소년의 인권까지 위협받을 가능성이 높아지게 되었다. 따라서 업주에의 종속은 어느 정도 해소되었으나, 매매유형의 변화 등을 원인으로 새로이 인권이 침해될 가능성 역시 생겨났으므로, 성매매처벌법이 시행됨으로 인하여 (여성) 인권이 신장되었다고 잘라 말하기는 어렵다.

이 외에도 성매매처벌법은 장기적으로 국민풍기의 정화와 성풍속의 보호, 인간 존엄성의 확립, 여성인권보호와 여성들의 타 직종 진출로 인한 생산력의 증대, 사회질서의 유지와 형법적 가치의 수호 등 다양한 목적을 달성할 것으로 선행연구들에 의해 기대되어 왔다.

제 5 절 프로그램 논리모형을 통한 정책효과평가

1. 성매매처벌의 예방이론적 효과 검증

가설 I -1의 검증: 성매매처벌법은 성매매 감소에 유의미한 영향을 미치지 못했다. (일반예방효과)

성매매처벌법은 성매매를 감소시키기 위하여 투입을 하고, 활동에 해당하는 법집행을 통해 산출을 얻었다. 이러한 각 단계가 ‘성매매 근절’이라는 장기결과로 연결되었는지를 알아보기 위해 프로그램 논리모형의 각 구성요소별 평가내용을 검토하면 다음과 같다. 우선 사법기관의 법집행경향을 보면, 성매매의 검거와 구속, 기소의 경향은 서로 연관성을 가지고 움직이며, 추세 또한 일치하는 모습을 보였다. 그러나 사법기관 간 처벌의 일관성에도 불구하고 처벌의 경향성의 측면에서는 법이 제정될 때와 같이 강한 형량과 처벌을 계속 추구하는 것이 아니라 시기별로 처벌경향이 달라지는 모습을 보였다. 법 시행 초기에는 의욕적 집행이 이루어졌으나 시간이 흐르면서 내부적인 수사방침의 변화, G20 등 국가적 행사에 따른 조직개편이나 특진제도 등의 영향으로 검거인원이 변화하였고, 유입되는 검거인원에 따라 기소인원과 처분인원 역시 변화하는 모습을 보였다. 검찰의 기소는 주로 구약식과 기소유예에 집중되어 있었으며, 법원의 처분은 재산형과 집행유예가 높은 비율을 차지했다. 성매매 불법이익의 몰수·추징과 일체의 채권무효 조항의 집행은 알선업주들의 수법변경 등으로 인해 어려워진 상태였다. 신고보상금 지급규정의 경우 역시 활발하게 집행되고 있지는 않았다. 이러한 활동과 산출의 단계를 고려할 때, 뚜렷하게 강화된 집행을 보이지 못하는 성매매처벌법의 집행이 수범자들에게 있어 위하효과나 학습효과를 주었으리라고 예측

하기 어렵다. 이후 결과단계에서 성구매자와 성매도자의 검거현황을 살펴보았으나 뚜렷한 추세를 보이지 않았고, 알선자 검거율은 증가하고 있었으며, 동종재범을 방지하기 위한 존스쿨제도와 성매매보호처분의 활용 면에서도 문제가 있었다. 결국 장기 결과에 해당하는 성매매 근절이라는 목표를 볼 때, 전업형 집결지 성매매의 경우 업소수가 감소한 상태에서 안정화되고 있었지만 겸업형 성매매업소의 경우 완만하게 유지되는 경향을 보였으며, 신변종업소는 증가추세였다. 이에 더하여 해외성매매와 인터넷성매매 등의 확산을 고려할 때 결국 성매매처벌법은 성매매 감소에 유의미한 영향을 미치지 못했다. 전업형·겸업형 성매매와 신종 성매매의 현황을 파악하여 성매매가 감소하지 않았다는 결론을 낼 수 있었는데, 이러한 결과는 성매매처벌법의 집행과 산출 및 단기·중기결과의 평가를 통해서도 도출 가능한 것이었다.

가설 I -2의 검정 : 성매매처벌법은 성매수자 및 성매도자들의 재범 감소에 유의한 영향을 미치지 못하였다. (특별예방효과)

성매매처벌법은 존스쿨제도와 성매매 보호송치 등의 제도를 통해 성매매의 재범을 감소시키고자 한다. 분석 결과, 전체 성매매 동종재범자 수는 일관되게 감소하는 추세는 아니었으며, 존스쿨 수강생의 설문조사를 보면 교육이 동종재범에 대한 인식을 현저하게 바꾸지는 못한 것으로 드러났다. 교육제도의 법적근거와 재원조달 등 운영의 측면에서도 문제가 있었다. 성매매 보호송치의 경우 검사의 처분 중 약 1% 내외를 차지하여 매우 낮은 활용을 보여주었고, 보호송치의 처리내용의 측면에서도 탈성매매와 재사회화를 지원하기 위한 상담위탁은 한 번도 활용되지 아니하였다. 존스쿨 교육과 성매매 보호송치가 성매매의 재범에 영향을 미치는 변수인지 확인하기 위하여 상관관계 분석을 수행한 결과, 이러한 처분이 재범을 방지하는

데 유의미한 영향을 끼치는지 검증하지 못하였다. 따라서 성매매 동종재범의 추세와 존스쿨 수강생에 대한 설문조사, 존스쿨과 성매매 보호송치의 활용현황에 대한 검토를 볼 때, 성매매처벌법은 성매수자 및 매도자들의 재범감소에 유의한 영향을 미치지 못하였다.

가설 I -3의 검증 : 성매매를 처벌함으로써 성매매 근절에 대한 일반국민들의 기대와 만족도가 높아질 것이다. (신뢰+만족효과)

성매매를 처벌함으로써 근절의 효과가 발생해야 일반국민들의 기대와 만족도가 높아질 것으로 예상할 수 있는데, 앞서 살펴본 가설 I -1이 반박되면서 만족도에 대한 결과 역시 기대하기 어렵다. 근 10년간 법이 집행되고도 성매매가 완벽히 근절되지 않은 상황에서 장래의 근절에 대한 신뢰효과가 발생하기 어려우며, 장기적으로 성매매처벌법을 통해 훼손된 사회의 풍속이 회복되고 시민만족도가 높아질 것이라는 만족효과 또한 발생하기 어려울 것이다.

2. 성매매의 수요와 공급에 대한 가설 검증

가설 II : 성매매사범에 대한 단속과 처벌강화는 체포위험 등 성매매서비스 제공에 따르는 비용을 높임으로써 성매매주체들로 하여금 정책순응을 가져오고자 하였으나, 성공하지 못하였다.

가설 II는 처벌강화에 따른 성매매 거래량의 감소를 검정하고자 하는 것이다. 우선 성매매 처벌에 있어, 전반적인 법집행경향을 볼 때 일관적인 처벌이 이루어졌다. 물론 시기적으로 검거건수 등이 일관성 있는 추세를 보인 것은 아니었으나, 여기서 언급하는 일관성은 법집행기관 사이의 기초의 일관성을 의미하는 것이다. 전반적으로

기소유예나 벌금형 등 약한 처분 위주로 기소되었고 집행유예나 재산형 등 역시 약한 형량으로 처벌되어, 처벌의 강도 면에서는 미흡한 평가결과를 보였다. 만일 성매매의 처벌로 인하여 성매매행위가 감소한 것이라면, 단속·검거를 활발하게 했던 2009년 이후에는 행위의 감소로 인해 검거인원도 감소한 양상을 보였어야 하는데, 이후 검거건수가 기존의 수치대로 회귀하는 양상을 보임으로써 시장의 감소로 보기 어려웠다.

가설Ⅱ는 아래의 두 가지 하위 가설들로 검정할 수 있다.

가설Ⅱ-1의 검정 : 단속과 처벌강화의 성구매 수요 감소영향은 미미했다.

평가의 과정에서 수요의사를 확인할 수 있는 근거자료를 구할 수는 없었다. 그러나 기본적으로 성매매의 ‘처벌’은 수요자가 단속 및 처벌의 가능성을 두려워하게 하여 시장에서의 참여를 꺼리게 하는 정책수단이다. 하지만 이 방법은 근원적인 수요의 축소는 달성할 수 없다. 수요자는 처벌의 위험이 제거되거나 감소한다면 언제든지 시장에 다시 참여하려 할 것이기 때문이다. 성매매처벌법의 결과단계를 평가하는 과정에서 일반 남성들과 존스쿨 수강생들에게 수행한 설문조사자료를 검토하였다. 성구매자들은 성매매처벌법이 시행된 이후 성매매가 범죄라는 인식을 갖게 되었고, 성매매처벌법의 인지 이후에 성구매를 자제하게 되었다는 응답의 비율도 과반수 이상이었으나 해당 인식은 법이 처음 시행되던 때와 현재까지 큰 변화가 없었던 것으로 나타났다. 과거 2001년 여성부가 실시한 전국 설문조사에서 성매매가 금지되어 있음에도 불구하고 근절되지 않는 이유에 대해 일반인의 36.5%와 전문가집단의 21.9%가 처벌이나 단속이 엄격히 지켜지지 않기 때문이라고 응답한 것과 같이 성매매의 처벌의 확실성이 보장되지 않는다면 앞서 말한 바와 같이 완전한 수요

의 감소는 달성할 수 없다. 처벌이 제대로 되지 않는다는 인식이 생기게 되면 잠재적으로 성매매시장에 참여하고자 하는 기존의 성구매자들과 일반국민들은 단속의 어려움이나 처벌의 약화와 같은 상황이 발생하면 언제라도 성매매행위에 가담하고자 할 것이다. 따라서 기존의 프로그램 논리모형에서 성매매정책에 대한 공감대가 확산되고 성매매가 범죄라는 인식이 확산되면 성구매가 감소할 것이라는 논리는 단속 및 처벌이 확실하고 효과적으로 이루어질 때에야 가능한 것이다. 2013년의 동일 설문조사에서도 처벌의 인지 이후에 성구매를 지속하는 이유에 대해 단속의 불확실성(33.4%) 때문이라는 응답이 가장 높았다. 즉, 성매매에 대한 사법당국의 미온적 단속은 성구매자의 수요에 영향을 미친다는 점에서 성매매처벌법의 처벌강화가 성구매수요에 미치는 영향은 미미했다고 추론할 수 있다.

가설Ⅱ-2의 검증: 단속과 처벌강화의 성매매 공급 감소영향은 미미했다.

성매매특별법이 시행되자 법의 수혜자로 지목되었던 성판매 여성들은 반발하며 생존권 투쟁이나 성노동자 운동을 벌였다(박오순 외, 2010: 85). 법의 수혜자로 예상되던 성매도자들의 정책순응을 이끌어 내지 못한 것이다. 성매매종사자들은 성매매 시장에 진입함에 있어 다양한 요소들을 고려한다. 대부분의 범죄분석에서는 체포확률과 처벌의 양을 증가시킨다면, 범죄자는 범의를 억제할 것이라고 가정한다. 즉 범죄자에게 합법적 활동보다 상대적으로 범죄의 비용이 더 들도록 만드는 것이다(김은경, 2002a). 이렇게 범죄의 비용을 높이는 데에는 검거의 가능성과 처벌의 강도 등이 영향을 미친다. 현재는 검거의 가능성이 확실하지 않고, 처벌의 형량 또한 높지 않은 상태이다. 이러한 상황에서 탈성매매시 얻게 될 합법적 임금의 예상치가 낮다면, 기존의 성매매종사자는 위험을 감수하고서라도 성매매에 참

여하고자 할 것이다. 심지어 성매매가 불법화되면서 공급이 줄어들 경우 섹스 서비스의 가격은 더 올라갈 것이라는 기대를 할 수 있고, 이 상황에서 처벌의 위험이 없는 직거래 등을 통해 안전성이 확보된다면 성매매 공급은 줄어들 수가 없을 것이다. 실제로 여성가족부의 2007년 성매매실태조사에서 탈성매매 실패와 성매매 재유입의 요인 중 가장 큰 원인은 경제적 어려움이었다. 대부분 직·간접적인 경제적 문제로 성매매로 유입되며 이러한 문제가 해결되지 않는 한, 다른 직장을 가지더라도 재유입의 가능성이 높다고 한다. 또한 성매매 경험이 있는 여성은 성매매로 인한 고소득 혹은 빚에 의존하는 생활에 이미 익숙해져 있어 정상인으로서의 삶에 적응하지 못하고 다시 유입된다는 것이다(여성가족부, 2007: 233, 241-242). 성매매의 공급에 참여하는 알선자와 중간매개업자들의 경우도 마찬가지로의 이유로 성매매 시장을 떠나지 않을 것이다. 따라서 성매매처벌법의 시행은 성매매 종사자와 알선자의 공급의사를 감소시키지 못하였다.

이렇게 성매매의 처벌에 따르는 수요와 공급 및 알선 등의 감소는 결국 처벌의 집행이 어떻게 이루어지느냐에 따라 좌우된다. 실효성이 떨어지는 규제는 오히려 지하경제를 키울 수 있기 때문이다. 장기적으로 볼 때 최근 인터넷 등을 통한 유통경로의 간소화는 스마트폰 도입 등의 변화를 통해 더욱 가속화되고 있지만, 완벽한 법집행에 소요되는 비용은 여전히 너무나 크기 때문에 법의 강화와 집창촌 단속을 중심으로 한 현재의 처벌경향은 성매매를 근절하기에 부적합하다고 할 수 있다(이주선, 2006: 69-70). 매개요인으로 인해 상황이 바뀌었는데도 범죄통제비용은 여전히 높은 상황인 것이다. 더욱 문제가 되는 것은 처벌을 충실히 하여 알선율을 감소시킬 경우, 오히려 중간단계이자 착취의 주체였던 알선자가 사라지면서 매도자의 이익이 증가하여 성공급은 더욱 활발해질 수도 있다. 결국 수범자들의 선호체계와 이탈의 유인을 크게 만들지 않는다면 성매매 근절은 더욱 달성하기 어려운 목표가 될 것이다.

3. 통계적 누락의 검토

가설Ⅲ 성매매처벌법 시행 이후 풍선효과가 발생하였다.

앞서 가설 Ⅱ의 검증에서 밝힌 바와 같이 현행 성매매처벌정책이 집행하고 있는 처벌활동 및 피해자 지원과 예방활동은 수범자들의 선호체계를 변화시키거나 성매매시장에서 이탈할만한 유인을 충분히 제공해주지 못하고 있다. 또한 성매매 경로가 다양해지면서 제4장 제4절에서 말한 것처럼 풍선효과는 발생하고 있다. 단순히 전업형 성매매를 억눌렀다고 해서 반대편에 있는 다른 종류의 성매매가 튀어나오는 것에서 그치는 것이 아니라, 오히려 풍선 전체의 부피가 커지고 있는 상황이라고 볼 수 있다. 그 이유로 전업형 성매매는 감소하는 것처럼 보이지만, 알선가능성이 높은 업종의 사업체 수는 비교적 일정하게 유지되고 있으며 풍속업소와 신변종업소의 추세는 점점 증가하고 있다는 것을 들 수 있다. 거기에 더해 해외성매매와 인터넷 및 스마트폰을 이용한 성매매의 통계까지 고려한다면 성매매처벌법이 실시된 이후 통계에는 반영되지 못하였지만 풍선효과가 발생하여 성산업의 지하경제규모는 더욱 증가한 것으로 볼 수 있다.

제 5 장 논의 및 결론

제 1 절 연구결과의 요약

본 연구는 오랜 기간동안 논쟁적 이슈였던 성매매에 대한 그동안의 찬반의견들과 근거들이 과연 타당한 것이었는지 10년간의 성과를 사후적으로 분석함으로써, 기존의 규범적인 분석들과는 달리 정책의 효과에 대한 종합적인 근거를 제시하고 정책을 평가하여 앞으로의 정책운용과 결정에 기여하고자 하였다. 이를 위해 프로그램 논리모형이라는 분석틀을 활용하여 성매매처벌법과 관련된 제 정책을 전반적으로 조망하고, 이 프로그램이 목표를 달성하기 위해 어떠한 기제로 작동하는지를 모형으로 제시하였다.

성매매처벌 형사정책 프로그램은 사법기관과 행정기관 및 기타 협력단체 등의 인력과 예산, 물적 자원의 투입을 통하여 성매매의 예방과 교육, 처벌의 법집행, 성매매 피해자의 지원과 보호라는 활동을 수행한다. 이러한 활동에 의하여 최초 산출이 발생하고, 단기 결과로써 수범자의 인식변화와 성매매 시장의 참여자들의 비용과 이윤변화가 발생한다. 이후 성구매와 판매 감소, 알선의 감소, 성구매 재범방지, 탈성매매로 인한 성매도 재범방지, 신고율의 증가 등 중기 결과를 달성하며, 장기적으로는 성매매의 근절을 통한 성산업의 축소와 성매매 피해자의 인권보호라는 결과를 달성하고, 최종적으로는 성매매범죄와 인권유린 없는 안전한 사회라는 비전을 지향한다.

본 연구에서는 이러한 프로그램 논리모형의 각 단계마다 평가지표와 변수를 설정하였고, 이에 대한 평가를 통해 성매매처벌법의 정책효과를 간접적으로나마 도출하고자 하였다. 평가의 결과, 성매매처

벌법은 전업형 집결지에서의 성매매를 감소시키는 데에는 기여했으나, 부수적 역효과들을 발생시키면서 장기적 영향으로는 나아가지 못했다.

각 단계를 세부적으로 보면, 우선 정책목표의 설정단계에서 충분한 논의의 과정은 없었지만 성매매처벌법의 목표에 대한 당시의 사회적 니즈와 국민적 합의는 어느 정도 존재하는 것으로 드러났다. 투입단계에서는 각 기관이 인적자원과 물적자원, 재정자원을 투입하였으며 이러한 투입은 활동으로 이어졌다. 활동의 결과물이 산출이므로 본 연구에서는 활동과 산출을 함께 살펴보았는데, 우선 예방활동의 경우 초반에는 협력적이고 범부처적으로 이루어졌으나 그 추세가 현재까지는 이어지지 않고 있었다. 사법기관의 법집행활동을 보면, 경찰과 검찰, 법원의 법집행경향은 모두 일관성 있는 모습을 보였으나 처벌의 강도 면에서는 비교적 약한 경향을 보였고, 존스쿨 처분이나 알선이익을 몰수·추징하는 등의 활동을 수행하였다. 성매매피해자에 대한 지원과 보호활동에서는 성매매종사자에 대한 피해자규정이 적용되는 경우가 많지는 않은 것으로 드러났으며, 보호처분 역시 잘 활용되고 있지 않았다. 결과단계는 세 단계로 나뉜다. 우선 단기 결과단계에서 성매매처벌법의 시행과 성매매가 범죄라는 인식의 경우 높은 응답률을 기록했지만, 법이 처음 시행되던 2004년과 가장 최근의 설문조사인 2013년의 인지율은 거의 차이가 나지 않았다. 중기결과에서는 성구매와 판매, 알선율이 감소했는지를 살펴보았는데 성매도와 매수의 의사는 알기 어려웠으며 알선자 검거율의 경우 오히려 증가추세를 보이고 있었다. 또한 재범현황의 경우 존스쿨 이수자들의 인식이 뚜렷하게 긍정적으로 바뀌지는 않았으며, 동종재범자수 역시 뚜렷한 추세를 보이지 않았다. 장기적인 결과의 단계에서 성매매처벌법의 목표인 ‘성매매 근절’이 달성되었는지를 보았는데 전업형 집결지 업소의 경우 감소추세를 보이고 있었으나, 겸업형 매매업소와 신변종업소의 수는 증가추세를 보이고 있었다. 성매매처벌법의 또 다른 목표인 ‘성매매피해자의 인권보호’의 경우

평가가능한 지표와 변수를 찾을 수 없어서 평가하지 못한 채로 남겨두었다. 본 연구는 의도한 정책결과 외에도 부정적 역효과가 발생했는지를 살펴보았는데, 우선 성매매 처벌로 인해 매매의 음성화와 풍선효과가 발생했다고 볼 수 있으며, 성매매 처벌에 따른 성범죄의 증가는 확인하지 않았고, 처벌집행의 실효성 측면에서 여러 가지 문제들이 지적되었다. 장기적인 정책영향의 경우 공중보건적 관점에서 성병과 에이즈 통계자료를 살펴보았으며, 질서유지의 측면에서 마약범죄와 인신매매 등 부수범죄의 현황을 살펴보았으나 자료의 추세가 성매매의 처벌과 관련이 있는지는 단언할 수 없었다. 나머지 영향들의 경우 분석이 불가능한 경우가 많았다.

또한 본 연구는 프로그램 논리모형을 활용한 성매매처벌정책의 평가과정에서 성매매처벌법의 형사정책적 효과와 관련하여 설정한 여섯 가지 가설을 검증하였다. 우선 성매매처벌법은 성매매의 감소와 재범감소에 유의한 영향을 미치지 못하였는데, 이것은 성매매처벌법이 예방이론에 의해 발현하리라고 예상한 일반예방효과와 그에 따른 신뢰, 만족의 효과 및 특별예방효과를 달성하지 못한 것이다. 성매매사범에 대한 단속과 처벌의 강화에 있어서는 성매매 주체들의 수요와 공급의사를 감소시키지 못하였으며, 따라서 정책순응도 이끌어내지 못하였다. 마지막으로 성매매처벌법 시행 이후 성매매는 음성화되었으며 풍선효과를 보였다.

정책의 성과는 정책문제의 구조적 특성과 밀접한 관련을 갖는다. 성매매 근절과 같이 윤리적 당위성을 갖는 정책문제는 정책형성과정에서 반대할 수 있는 명분이 없다는 점에서 정책의 입법화는 가능하지만 집행과정에서 정책수단의 한계, 관련자의 반발 등으로 인해 정책목표 달성에 있어서는 한계에 부딪히기 쉽다. 또한 프로그램 집행의 실패, 프로그램 전달의 실패, 프로그램 설계의 실패 및 프로그램 설계자료의 신뢰성 부족, 프로그램의 인과논리의 부족 등의 요

인은 정책 프로그램의 성공적인 효과발생을 저해한다(김복규 & 윤진호, 2008). 성매매처벌법의 경우 입법에는 성공하였지만, 처벌이라는 정책수단의 한계 등의 문제에 부딪혔다. 경제적·문화적 상황과 결부되어 있는 성매매문제를 명령과 처벌이라는 수단으로 통제하고자 하였고, 그 과정에서 정책주체의 순응을 이끌어내지 못한 것이다. 프로그램 집행과 전달의 측면에서도 아쉬운 점이 많았고 설계자료의 신뢰성 측면에서도 미비한 데이터가 많았으며, 이러한 상황에서 처벌이라는 정책수단만 강화하려고 하다 보니 원하던 목표를 달성하지 못하였다고 생각한다.

제 2 절 연구의 함의와 시사점

1. 연구의 의의

우선, 본 연구는 그동안 논쟁적 이슈였던 성매매처벌법의 형사정책적 효과를 평가함으로써, 개념적으로만 논의되었던 주제에 대한 결론을 제시했다. 이슈가 지속된 주제이지만 그동안 경험적으로 입증되지 못했던 문제에 대해 연구의 필요성을 인식하고 실증적으로 검증할 수 있는 방법과 연구의 틀을 고안했다는 점에서 본 연구의 학술적 의의가 있다고 생각한다. 또한 규범적인 목적 하에 제정된 후 정반대의 평가가 지속적으로 대립해 온 문제에 대해, 논쟁의 근거를 제시하고 실제로 정책목표를 달성한 것이 맞는지 법시행 10주년을 맞아 검증하였다는 점에서 의의가 있다.

본 연구의 두 번째 의의는 프로그램 논리모형을 형사정책에 적용하여 정책의 평가를 시도하였다는 점에 있다. 성매매처벌법과 제반

정책의 큰 그림을 제시하여, 법집행의 과정을 전반적으로 조망하였다. 모형을 작성함에 있어 현행 법규의 조항들을 비롯한 국회와 법제사법위원회의 보고서들을 근거로 하여, 모형정립의 객관성과 신뢰성을 유지하고 자의적인 연구를 피하고자 하였다. 모형을 단계별로 평가함에 있어서도, 성매매처벌법의 집행과정에 관여하는 정부부처의 연감과 백서로부터 얻은 공식통계자료 및 국가통계포털과 한국사회과학자료원의 자료, 국정감사자료, 국회제출자료, 각종 연구보고서와 정책자료 등 신뢰도가 높은 자료들을 검토하고, 이를 토대로 성매매처벌정책의 효과를 평가하였다. 모형의 정립부터 평가의 과정까지 객관성을 유지하려 노력한 것이다. 또한 성매매의 처벌과 관련된 망라적인 통계자료가 존재하지 않기 때문에, 각 부처마다 흩어져 있는 관련자료들을 통합하고 종합적으로 검토했다는 점에서 의의가 있다.

셋째, 본 연구는 프로그램이 작동되는 전체 과정을 프로그램 이론과 정책 도입 시의 의도 및 입법취지에 부합하도록 모형으로 작성하였으며, 다양한 정책효과가 발현되기까지의 여러 가지 정책채널을 제시하였다. 대부분의 정책평가 연구에서 독립변수의 변동에 따른 종속변수의 변화를 분석하여 단편적으로 정책을 평가하지만, 본 연구에서는 프로그램 논리에 기반하여 정책의 구성요소들을 분해하여 분석함으로써 블랙박스로 남아있을 수 있었던 정책의 과정을 투명하게 제시한 것이다. 본 모형을 활용하여 향후 전체 모형 중 어떤 채널이 강하게 작동하고 약하게 작동하는지 평가하여 효율적인 후속정책의 수립이 가능하고, 종속변수의 데이터가 부족한 상황에서도 일정한 집행과 산출만으로 그와 연결된 결과를 예측할 수 있다. 회귀모형을 사용한 분석에서는, 종속변수 데이터가 없으면 결과나 장기적 영향을 평가할 수가 없지만 본 연구의 모형을 활용하면 결과변수의 데이터가 도출된 전 단계까지의 추론이 가능하므로 간접적으로나마 종속변수를 추정할 수 있는 근거가 생긴다.

넷째, 본 연구는 정책전반을 평가할 수 있는 모형을 세운 것에서 끝난 것이 아니라, 해당 모형에 근거하여 정책효과평가를 실제로 수행하였다. 프로그램의 구성요소별로 정책의 효과를 평가한 후, 정책 전체의 단계를 포괄하는 가설을 프로그램 이론에 근거하여 설정함으로써 원하던 정책결과에 도달했는지를 검정하였다. 뿐만 아니라, 풍선효과와 집행의 실효성 문제와 같이 의도하지 않았던 부수적 역효과들까지도 모형에 포함하여 분석함으로써, 성매매의 처벌을 반대했던 선행연구들의 논리에 대한 검증까지 수행하였다.

다섯째로, 평가의 과정에서 화살표의 강도와 제시된 채널들을 통해 보다 실효성 있는 대안을 수립할 수 있고, 원하던 정책결과가 나오지 않았을 때에도 어떠한 요소가 문제였는지를 추론하고 피드백할 수 있다는 것이 장점이다. 추후 데이터를 확보, 누적하면 더 많은 채널들을 검증할 수 있을 것이고, 환류 과정을 통하여 모형을 보정할 수 있다. 이 과정을 통하여 유효한 채널은 보존하고, 유효하지 않거나 역효과를 발휘한 채널의 경우 제거하거나 교체하는 등의 개선을 함으로써, 장기적으로는 원하는 정책의 효과를 얻을 수 있을 것이다. 예를 들어, 성매매 범죄수익의 몰수·추징에서 환수의 실효성 확보가 문제되었는데, 이 채널을 유효하게 보존하기 위해서는 문제점으로 지적한 바와 같이 각 검찰청에 범죄수익환수 전담팀을 설치함으로써 보전의 집행절차를 전문적이고 효율적으로 담당할 필요가 있을 것이다. 이렇게 정책채널 중 미비한 요소를 찾아 보완할 수 있게 해준다는 점에서 실천적 의의가 있다.

마지막으로, 본 연구의 모형은 그 전체로서도 의미가 있지만 부분을 떼 내어 연구할 수 있다는 점에서 후속연구에 대한 의의가 있다. 예를 들어, 전체 모형 중 성구매자에 대한 처벌집행이 이후 성폭력 등 성범죄의 증가로 연결되는지를 검증하고자 할 때 그에 해당하는 평가지표들만을 선정하여 새로운 연구를 수행할 수 있는 것이다. 또한, 성매매처벌법과 제반정책을 평가함에 있어 어떠한 데이터를 추

가적으로 수집해야 하고, 현재 미비한 데이터는 무엇인지에 대해 알 수 있게 하였다. 예를 들어 경찰의 풍속업소 단속현황의 경우 단속 경로는 분류되어 있지만, 그 이후의 처분통계에서는 유형별 분류가 되어 있지 않아 성매매로 인한 것인지 알 수 없어 분석의 어려움이 있었다. 성매매 동종재범자수 통계의 경우에도 재범자가 구매자인지 판매자인지 알선자인지 나뉘어 있어야 존스쿨 및 성매매 보호송치의 효과를 더 정확하게 판단할 수 있을 것이다. 성매매사범 통계자료 역시 알선자와 매수자, 매도자로 구분하거나 죄명별로 구분하지 않고 전체 통계를 한꺼번에 제시하고 있는데, 성매매의 특수성을 고려하여 주체별로 구분하여 통계를 분류하는 것이 필요하다.

본 연구는 성매매 처벌 형사정책을 평가함으로써, 현재 성매매를 근절하기 위해 시행하고 있는 프로그램에는 어떤 것들이 있는지, 앞으로 어떠한 방향으로 이러한 정책을 끌고 나가야 할지에 대해 진단해 볼 수 있는 계기로 작용할 수 있다. 또한 성매매 처벌 프로그램이 작동하는 과정에서 ‘성매매 근절과 종사자의 인권보호’라는 정책목표를 달성하는 데에 긍정적으로 작용할 수 있는 요인은 무엇이고, 부정적으로 작용할 수 있는 요인은 무엇인지를 알아봄으로써, 현재 한국의 성매매 문제를 재조명해볼 수 있다. 무엇보다 이 연구는 기존의 연구들과는 달리 성매매 정책 전반을 평가할 수 있는 연구모형을 제시함으로써 일종의 평가의 틀을 제공하고, 관념적 연구를 탈피하였다.

2. 연구의 시사점과 결론

최선의 사회정책이 최선의 범죄정책이라는 언급처럼(제 16대 국회 234회 9차 법제사법위원회 회의록), 성에 대한 인식과 수범자들의 행동변화를 좋은 방향으로 이끌어가는 것이 국가의 할 일이라는 일

종의 온정적 간섭주의(paternalism)에서 비롯된 것이 바로 성매매 처벌법이다(이경재, 1999; 이성숙, 2002).

정책의 목적은 가치판단에 의해 윤리적·이념적으로 설정될 수 있으나 이의 달성은 기술적이고 과학적인 문제이다. 성매매처벌법의 경우 인력과 자금이 투입되었으나 실질적으로 성매매를 감소시키거나 성폭속의 회복 및 여성인권의 증진을 달성하는 등 의도한 목표를 성취하지는 못하였다. 결국 성매매처벌법은 도덕적인 근거 하에 제정되었지만, 본래 의도한 규범적 목표마저 달성하지 못한 것이다. 따라서 현행 성매매정책의 주요 수단인 ‘처벌’이 과연 옳은 정책수단인지를 반성해볼 필요가 있다.

규제정책이 설정한 목적을 달성하기 위해서는 피규제대상의 순응을 확보해야 한다(이주선, 2006: 59). 성매매처벌법의 피규제대상은 성매매 종사자, 성매매 알선 등 거래과정 참가자 그리고 성의 구매자들이다. 앞서 가설의 검증에서도 말했듯이 수요와 공급의 의사가 존재하는 한 처벌은 시장에서의 일시적인 이탈만을 가져올 것이다. 따라서 성매매를 근절하기 위해서는 법적인 제재와 동시에 시장 참여자들의 선호체계와 시장가격구조를 근본적으로 변화시켜야 한다. 이를 실현하기 위하여 교육이 필요하다. 분석의 결과, 현재 우리나라의 성매매 산업은 유형의 다양화와 접근용이성 등 곳곳에 팽배해 있는 반면 이에 대한 문제인식은 매우 낮은 상황이기 때문에, 성구매자와 판매자, 일반인, 정책집행자 등 다양한 대상에 대한 교육과 홍보가 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

현재 한국의 전업형 집결지 성매매는 일정 수준에서 안정화되어 있는 모습을 보인다. 성매매는 비범죄화가 되든, 현재처럼 범죄로 남아있든 결국은 수요와 공급이 일치하는 점에서 균형을 찾을 것이다. 성매매처벌법은 처벌을 통해 비용을 상승시켜 수요와 공급곡선을 이동하고, 궁극적으로 성매매의 거래량을 감소시키고자 한 정책이다. 그러나 성매매는 거래‘량’만으로 판단할 수는 없는 문제이다. 현재 한국의 성매매는 음성화, 저연령화 등의 문제를 겪고 있으며

악질적인 성매매가 성행하는 등, 성매매의 ‘양’뿐만 아니라 ‘질’적인 면에서도 문제이다. 또한 경찰력이 부족한 것은 기정사실이고, 이수에 따라 법집행을 하는 사법기관의 특성과 단속의 실효성 문제를 고려할 때 이제는 처벌에 있어서 선택과 집중을 해야 하는 상황이 왔다고 생각한다. 단순 성매매를 비범죄화하는 한편, 강제 성매매나 아동·청소년 성매매 등 정말 금지해야 되는 매매에 대한 충분한 논의와 합의 과정을 통해 테두리를 정하고 확실하게 처벌하여 처벌의 확실성과 강도를 강화하는 정책이 필요한 때이다.

정책수단에 이어 정책목표의 측면을 살펴보자면, 애초에 성매매 처벌법이 제정된 계기가 되었던 군산 성매매업소 화재사건 등은 기존 성산업의 ‘착취구조’를 보여주는 것이었다. 그러나 현재 성매매처벌법의 시행으로 인한 전업형 집결지의 해체와 성매매유통구조의 변화의 영향으로 착취구조는 약화되는 경향을 보인다. 집창촌이 해체하면서 포주의 억압이나 착취가 줄어들게 되고, 인터넷 성매매 등 개별적 매매로 유통구조가 간소화되어 알선공급자와 판매자 간의 권력구조가 변화하게 된 것이다. 따라서 기존의 선행연구들에서 논쟁적으로 주장했던 착취구조의 경우, 이제는 더 이상 문제가 될 수 없는 상황이다. 성매매특별법의 입법근거 중 하나였던 ‘인권보호’라는 가치가 현대사회에서는 예전만큼 유효하지 않다는 것이다. 법이 처음 발효될 때 주장되었던 인신매매나 인권 침해적 상황이 약화되면서 법 존치의 근거도 약해지게 되었다.

성매매 처벌의 정책범위는 방대하고 정책환경은 호의적이지 않다(한국여성인권진흥원, 2014: 52). 더욱이 법이 제정될 당시에 고려되었던 초기의 입법근거들은 약해짐과 동시에 실제로 법의 실효성은 나타나고 있지 않은 현재의 상황에서 소기의 성과를 거두고자 한다면, 국민적 공감대를 이끌어 낼 수 있을 만한 구체적인 정책목표를 설정하고, 이를 실천하기 위해 적합한 정책수단을 고려해야 할 것이다.

제 3 절 연구의 한계

본 연구의 한계는 다음과 같다.

첫 번째로 분석과 연구자료의 한계가 있다. 여성가족부의 수탁연구 과제인 「성매매실태조사」의 경우 통계청으로부터 승인통계로 지정되지 못한 자료이다. 그럼에도 불구하고 대부분의 연구들이 이 조사의 통계를 빈번히 인용하고 있으며, 본 연구도 그러하였다. 그러나 한국의 성산업 실태에 대한 실증적 자료는 해당 조사가 거의 유일하며, 정부예산을 투입하여 성매매에 관한 객관적인 전국규모의 통계자료를 실증적으로 도출해냈고, 이 수치를 기준으로 한국의 성산업 규모 및 성매매 실태의 변화 추이를 파악하였다는 점에서 이 연구의 가치가 인정된다(여성가족부, 2007: 3-4). 따라서 본 연구에서는 4회에 걸쳐 시행된 성매매실태조사의 자료를 활용하여 평가연구를 진행하였으며, 승인통계로 지정되지 못한 이유가 통계적 추정에 관한 부분이었던 바, 해당 부분을 제외하고 객관적인 자료와 분석의 부분만을 검토하여 한계를 극복하고자 하였다.

두 번째 한계로, 본 연구의 경우 자료를 먼저 수집한 후 논리모형의 각 구성요소의 범주에 맞게 자료들을 재배열하는 방법을 사용한 것이 아니라, 정책목표와 법안의 원문에서 의도하고 계획하였던 정책의 흐름을 반영하여 그에 맞게 모형을 세우고 지표를 도출하였다. 따라서 각 지표에 해당하는 변수와 자료들이 모두 완비된 것은 아니며, 특정 단계의 지표는 상황적 한계와 자료의 미비로 인하여 평가하지 못한 것도 있다. 이러한 한계점은 불법적이고 폐쇄적인 성매매 행위의 특수성과 정부기관의 자료수집미비에 따른 자료 확보의 어려움, 시간과 비용의 한계에 기인한다. 우선 통계청에 등재된 경

찰청범죄통계의 경우에도 2007-2013의 자료만 보유하고 있었으며, 검찰과 법원 통계의 경우 공식통계를 구할 수 있었으나 성매매 실태를 살펴보기에 불충분하였다. 이외에도 각 담당기관에 성매매 관련자료를 요청했으나 해당 통계는 구할 수 없거나 일정기간의 자료 밖에 없다는 통보를 받았다. 성매매처벌법이 일반형법이 아닌 특별법에 속하기 때문에 ‘기타’라는 항목으로 분류가 되거나, 세목으로 분류되어 다루어지지 않는 경우가 많았던 것이다. 예를 들어, 성매매처벌법 내에서도 여러 가지 죄명과 행위 유형별로 처벌이 구분되는데, 죄명별 혹은 적용법조별로 구분되어 있지 않고 ‘성매매 사범’ 등 포괄적으로 범주가 묶여 있었다. 따라서 본 연구에서는 이러한 한계를 극복하기 위하여 공식통계 외에 당시의 범죄통계원자료를 가지고 이루어진 연구보고서라든가 국회제출자료 등을 통해 최대한 구체적으로 상황을 파악하고자 하였으나, 그럼에도 불구하고 미흡한 부분은 여전히 존재한다. 추후 통계의 분류기준이 세분화되고 정교화되어, 더 많은 데이터가 확보된다면 더 확실한 정책평가가 가능할 것이다. 이후 데이터가 확보·누적된 이후에, 측정하지 못한 지표들에 대해서도 후속 연구가 진행될 수 있을 것이다.

마지막으로 성매매처벌정책을 프로그램 논리모형에 적용한 한계가 있다. 프로그램 논리모형은 주로 특정 사업을 단위로 하는데, 본 연구의 성매매처벌법은 전국에 걸쳐 전 국민을 수범자로 하는 범위가 큰 형사정책(policy)이라는 점에서 그러하다. 이렇게 광범위하게 시행되는 법률에 근거한 형사정책이기 때문에 그 정책효과를 평가한다는 것은 상당한 어려운 일이다. 그러나 본 연구에서는 성매매처벌정책을 단순히 ‘측정할 수 없는 것’으로 치부하여 연구를 단념하는 것이 아니라, 현재 존재하는 자료들을 대상으로 최대한 모형을 구축하고, 그동안 실증적 연구가 어렵다고만 여겨져 왔던 성매매라는 주제에 프로그램 논리모형을 적용함으로써 전체적인 정책의 실행을 조망하고 추후 후속연구에서 이를 제대로 측정할 수 있도록 일종의

분석의 틀을 제시하고자 한 것이다. 또한 본 연구의 성매매처벌정책은 광범위한 영역을 다루고는 있지만, 정책의 목적과 문제의식이 뚜렷하다는 점에서 프로그램 논리모형의 체계에 적합한 면도 보이고 있으므로, 체계적이고 종합적인 후속연구를 통해 이러한 문제를 개선할 수 있을 것으로 생각된다. 보다 유효하고 인과적 관계가 강한 것으로 드러난 정책채널을 찾아서 해당채널의 지표만을 평가하여 연구의 범위를 축소할 수도 있을 것이다.

정책평가를 반복하는 것만으로도 경험적 연구가 축적되는 순기능이 있다고 생각한다. 본 정책평가의 경우 프로그램 논리모형을 적용하고 성매매의 규모와 현황 등을 측정함에 있어 위와 같은 한계점들을 가지고 있지만, 본 연구를 토대로 하여 모형을 수정하고 통계적 자료의 축적에 힘쓴다면 이후에는 더 나은 연구결과와 더 정밀한 정책평가가 가능할 것이다. 비록 본 연구에서는 모든 지표에 대하여 측정 가능한 변수와 완벽한 분석을 수행하지는 못하였으나, 위에서 언급한 의의로 인하여 후속연구에 조금이나마 보탬이 되고자 한다.

참 고 문 헌

국내 문헌

- 경찰청. (2013). 2013 경찰백서.
- 경찰청. (2014). 2013 경찰통계연보.
- 고길곤. (2014). *통계학의 이해와 활용*. 문우사.
- 국무총리실. (2009). 2009년도 정부업무평가 세부시행계획 - 자체평가 매뉴얼. 정부업무평가위원회.
- 국회여성가족위원회. (2007). 인터넷 성매매 실태 및 대책에 관한 연구. 국회여성가족위원회 정책연구 07(3). 한국형사정책연구원, 국회여성가족위원회.
- 국회입법조사처. (2012). 국정감사정책자료.
- 국회입법조사처. (2014). 국정감사정책자료.
- 권영상. (2007). 성매매방지법의 집행효과에 관한 실증연구: 단속과 처벌강화를 중심(中心)으로. *한국사회와 행정연구*, 18(1), 221-241.
- 김기태, &하어영. (2012). *은밀한 호황(불 꺼지지 않는 산업, 대한민국 성매매 보고서)*. 이후.
- 김동립, &이삼열. (2011). 프로그램 논리모형의 개념과 유형화에 관한 소고 (小考). *한국정책학회보*, 20(1), 269-302.
- 김명환, &안혁근. (2006). 일반논문: 대상집단에 대한 사회적 인식의 전환에 따른 정책변화: 성매매특별법을 대상으로. *한국행정학보*, 40(4), 469-490.
- 김병섭. (2008). *편견과 오류 줄이기*. 서울: 법문사.
- 김복규, &윤진효. (2008). 프로그램 논리모형 설계 및 평가: 농촌

- 활력화사업을 대상으로. *한국사회와 행정연구*, 19(2), 97-122.
- 김봉태. (2009). 프로그램논리모형 적용을 통한 수산양식어업 분야 재난피해 지원제도의 평가. *수산정책연구*, (2), 46-66.
- 김선희, 김혜선, &오양호. (2005). 성매매관련 정책의 변동과 과제. *한국거버넌스학회 학술대회자료집*, 3-30.
- 김성천. (2005). 연구논문: 청소년의 성보호. *중앙법학*, 7(3), 57-80.
- 김은경. (2002a). 성매매에 관한 페미니즘 담론과 형사정책적 딜레마. *형사정책*, 14(2), 37-71.
- 김은경. (2002b). 연구보고서-성착취 목적의 인신매매 현황과 법적 대응방안. 한국형사정책연구원
- 김은경. (2004). 한국의 성매매 현황과 형사법적 대응실태. *조국(편), 성매매-새로운 법적 대책의 모색*(pp. 123-170). 사람생각.
- 김은경. (2006). 논문: 성구매자 재범방지교육(“존 스쿨”) 효과성 분석. *형사정책*, 18(2), 149-179.
- 김은경, 김지영, &김양곤. (2005). 성매매사범 특성 및 유형 연구와 수강명령 표준 프로그램 개발(Ⅰ). 한국형사정책연구원.
- 김은실. (2001). *여성의 몸, 몸의 문화 정치학*. 또하나의문화.
- 김지혜. (2009). 판례평석: 성매매에서의 ‘유사성교행위’ 관련 판례를 통해 본 성매매의 범죄성 문제. *법과 사회*, 37(단일호), 355-381.
- 김지혜. (2010). 성매매특별법의 입법과정에 대한 연구. *이화젠더법학*, 창간호, 237-242.
- 김창균. (2007). 일반예방이론에 대한 비판적 조감. *법학연구*, 27, 195-219.

- 김학실. (2014). 논리모형에 기반한 성주류화 정책 성과 연구: 성별영향평가를 중심으로. *현대사회와 행정*, 24(2), 1-26
- 김현선. (2001). 성매매 방지를 위한 국제조약 및 각국의 입법사례. *성매매방지법 제정을 위한 토론회 자료집*. 한국여성단체연합.
- 김혜원, & 김명소. (2001). 청소년 매매춘의 현황과악, 원인규명 및 예방책 제시. *한국심리학회지: 여성*, 6(1), 43-59.
- 남정림. (2004). 연구논문: 인터넷 청소년 성매매의 특성과 행위자 전략에 관한 성문화적 분석. *청소년학연구*, 11(2), 301-320.
- 노민선, & 이희수. (2012). 프로그램 논리모형을 활용한 중소기업 연구인력 고용지원사업의 효과성 분석. *한국정책학회보*, 22(3), 199-229.
- 노화준. (1997). 정책개혁과정에 있어서 정책평가의 쟁점과 정책학습. *행정논총*, 35(2), 31-55
- 노화준. (2006a). *정책평가론*. 서울: 법문사.
- 노화준. (2006b). 결과지향적 관리를 위한 프로그램논리모형의 활용. 서울대학교 행정대학원 강의자료.
- 노화준. (2010). *기획과 결정을 위한 정책분석론*. 서울: 법문사.
- 목진휴, & 홍성걸. (2006). 성매매방지정책에 대한 사례연구. *한국행정연구*, 15(1), 237-262.
- 문종열. (2007a). 프로그램 논리모형과 성과관리의 연계가능성 연구: 개성공단사업을 중심으로. *정책분석평가학회보*, 17(4), 87-116.
- 문종열. (2007b). 금강산관광사업 논리모형과 특성 그리고 정책적 함의. *한국행정논집*, 19(2), 405-427.
- 민경자. (1999). 한국매춘여성운동사: '성 사고 팔기'의 정치사, 1970-98. *한국여성의 전화연합 편, 한국여성인권운동사*,

239-299.

- 박경래, 강우예, 고학수, 이종인, 이종한, 최성락, & 김대근. (2009). 범죄 및 형사정책에 대한 법경제학적 접근 (1). *연구총서*, 2009(37), 1-580.
- 박경래, 김용호, 최성락, 김수동, 성우제, & 임혜준. (2011). 범죄 및 형사정책에 대한 법경제학적 접근 (3): 비용편익분석을 중심으로. *연구총서*, 2011(21), 1-634.
- 박오순, 황석규, 황은주. (2010). 법질서의 경제적 함의와 가치확립 방안 (1): 법률문화의 경제적 함의. *경제인문사회연구회 협동연구총서*, 10-24-03. 한국법제연구원.
- 박종성. (1994). *한국의 매춘*. 인간사랑.
- 박찬걸. (2010). 성매매죄의 합리화 방안에 관한 연구. 박사학위논문(한양대학교 법학대학원).
- 박혜진. (2007). 성매매특별법의 실효성. *형사법연구*, 19(4), 373-394.
- 법무부. (2014). 법무연감.
- 변화순. (2005). 정부의 성매매방지정책 토론을 위한 발제. 행정포럼. 한국행정연구원.
- 변화순, 이선행, & 임동순. (2006). *지방자치단체 성매매방지정책 시범평가*. 한국여성개발원
- 변화순, & 황정임. (1998). *산업형매매춘에 관한 연구*, 연구보고서 240-17. 한국여성개발원.
- 성매매방지기획단. (2004). 성매매방지종합대책(안).
- 성매매방지대책추진점검단. (2007), (2008). 성매매방지대책추진점검단 회의자료.
- 신동운. (2014). *형법 총론 (제8판)*. 法文社.
- 여성부. (2002a). 성매매 실태 및 경제규모에 관한 전국조사. 한국

- 형사정책연구원, 여성부.
- 여성부. (2002b). 성산업 구조 및 성매매 실태에 관한 연구-대도시 집단성매매지역을 중심으로. 한국보건사회연구원, 여성부.
- 여성가족부. (2006). 연구보고서-산업형 성매매 실태와 방지대책에 관한 연구. 국회여성가족위원회.
- 여성가족부. (2007). 2007 전국 성매매실태조사. 한국여성정책연구원, 여성가족부.
- 여성가족부. (2010). 2010 전국 성매매실태조사. 서울대여성연구소, 여성가족부.
- 여성가족부. (2013). 2013 전국 성매매실태조사. 한국형사정책연구원, 여성가족부.
- 오영근. (2001). 성매매방지법률안 토론. *성매매방지법제정을 위한 토론회 자료집*.
- 오영근, & 박미숙. (1995). 윤락행위등방지법에 관한 연구. *형사정책연구원 연구총서*, 9-102.
- 오영주. (2011). 현행 성매매처벌법제의 정당성과 실효성에 대한 연구: 성인 여성의 자발적 성매매를 중심으로. 석사학위논문(건국대학교 법학대학원).
- 원미혜. (1999). 우리는 왜 성매매를 반대해야 하는가?. *섹슈얼리티 강의*, 동녘.
- 윤영철. (2001). 논문: 형사입법론으로서 형법의 최후수단성원칙에 대한 고찰. *형사정책*, 13(2), 157-192.
- 윤영철. (2013). 특집: 적극적 일반예방이론의 계몽주의적 성과에 관한 소고. *경희법학*, 48(4), 257-287.
- 윤영철. (2014). 체사레 베카리아 (Cesare Beccaria) 형법관에서의 적극적 일반예방사상에 관한 고찰. *강원법학*, 41, 749-787.

- 이경제. (1999). 매춘에 대한 다양한 견해와 그에 대한 형사정책적 입장. *형사정책연구*, 40(0), 161-186.
- 이경제. (2009). 성매매특별법 시행 4년에 대한 평가와 제언. *형사정책연구*, 77(단일호), 701-729.
- 이덕인. (2008). 자발적 대가성 성관계의 비범죄화. *형사정책*, 20(1), 153-185.
- 이덕인. (2009). 성매매처벌과 재범방지정책에 관한 비판적 고찰. *동아법학*, (43), 193-219.
- 이동현. (2008). 동북아 물류중심항만정책에 대한 프로그램논리모형의 설계및 분석. *해양정책연구*, 23(2), 135-164.
- 이미경. (1987). 매춘문제에 대한 여성운동론적 접근. *매춘문제와 여성노동(한국교회여성연합회 교육자료 제3집)*.
- 이상돈. (2004). 성매매의 범죄화와 인권침해. *시민과 변호사*, 18-22.
- 이석민. (2011). 프로그램 논리모형 (Logic Models) 의 적용과 사용에 관한 연구. *한국거버넌스학회보*, 18(1), 211-242.
- 이성숙. (2002). *매매춘과 페미니즘, 새로운 담론을 위하여*. 책세상.
- 이은애 & 김재광. (2006). *유럽 10개국 성매매 관련법제 비교연구*. 한국법제연구원.
- 이재상. (2011). *형법 총론 (제7판)*. 박영사.
- 이정옥. (2004). 여성인권의 글로벌 스탠더드와 성매매 종사 여성의 인간 안보. *한국여성학*, 20(1), 195-227.
- 이정환, & 이성용. (2010). 성병관리제도에 대한 성매매특별법의 영향. *보건사회연구*, 30(1), 220-241.
- 이주선. (2006). *경제학적 관점에서 본 성매매처벌법*. 서울: 한국경제연구원.

- 이찬, 정철영, 최영준, &문예원. (2012). 논리모형을 활용한 국가 인적자원개발컨소시엄 사업 성과분석. *직업교육연구*, 31(1), 195-216.
- 이호용. (2005). 2004년도 하반기 학술대회 발표논문: 성매매의 합리적 규제를 위한 법정책적 방향. *한국공안행정학회보*, 20(단일호), 11-33.
- 이호중. (2002). 성매매방지법안에 대한 비판적 고찰-성매매에 관한 여성학적담론과 형사정책의 담론 사이에서. *형사정책*, 14(2), 7-35.
- 임웅. (1999). *비범죄화의 이론*. 서울: 법문사.
- 임지연. (2007). 연구논문: 프로그램의 논리주도적 평가준거체제 개념모형에 관한 고찰-청소년활동 프로그램을 중심으로. *청소년학연구*, 14(1), 47-70.
- 전대양. (2000). 신중 10 대 매매춘의 실상과 대책-원조교제를 중심으로. *형사정책연구*, 44(단일호), 131-155.
- 전준구. (2013). 프로그램논리모형의 재음미-개념적 틀과 확장가능성 탐색. *한국자치행정학보*, 27(4), 157-182.
- 정정길, 최종원, 이시원, 정준금 &정광호. (2012). 정책학원론. 대명출판사.
- 조국. (2003). 성매매에 대한 시각과 법적 대책. *형사정책*, 15(2), 255-288.
- 조상명, 김일태, &남재걸. (2011). 일반논문: 프로그램 논리모형을 활용한 민원서비스 성과분석 연구: 서울시 120 다산콜센터를 중심으로. *지방행정연구*, 25(4), 179-205.
- 천진호. (2002). 성착취와 성착취형 인신매매에 대한 형사법적 대응과 개선방안. *형사정책연구*, 5-45.
- 최병각. (2004). 성매매 행위와 형벌권의 한계. *조국 (편)*, *성매매-새로운 법적 대책의 모색*(pp. 45-71). 사람생각.

- 최상욱. (2004). 성매매처벌법의 허와 실. *강원법학*, 19, 67-85.
- 최석윤. (1997). 국가형벌권 (國家刑罰權) 의 정당화 (正當化) 에 관한 새로운 시도 (試圖). *형사정책연구*, 30(단일호), 279-311.
- 최성모, &소영진. (1994). 사회규제완화와 풍선효과: 규제완화조치에 대한 규제기관의 대응전략을 중심으로. *한국행정학보*, 27(4), 1139-1157.
- 최영출. (2011). 논리모형(Logic Model)의 성과관리 적용 가능성: 사회적 기업 정책을 중심으로. *정책분석평가학회보*, 21(3), 13-38.
- 하태영. (2002). 법사회학적 관점에서 본 매춘에 관한 연구-매춘 정책을 중심으로. *비교형사법연구*, 4(2), 453-485.
- 한국여성인권진흥원. (2014). 2014 성매매특별법 시행 10주년 기념 정책토론회 - 성매매방지 정책 10년, 성과와 향후 과제. 한국여성인권진흥원.
- 한국여성인권진흥원. (2011). 2011년 성문화 온라인 실태조사

국외 문헌

- Anderson, J. E. (2014). *Public policy-making(2nd edition)*. Cengage Learning.
- Barry, K. L. (1995). *The prostitution of sexuality*. NYU Press.
- Beccaria, C. (2006). *범죄와 형벌*. (한인섭, 옮김). 박영사. (원서 출판 1764).

- Becker, G. (1968). Crime and Punishment: An Economic Approach. *Journal of Political Economy*, 76(2), 169-217.
- Bell, L. (1987). *Good Girls/Bad Girls: Sex trade workers and feminists face to face* (Vol. 123, No. 1). Canadian Scholars Pr.
- Bennett, C. F. (1976). Analyzing impacts of extension programs. Washington D.C.: U.S. Department of Agriculture.
- Bennett, C., & Rockwell, K. (2004). Targeting outcomes of programs (TOP): A Hierarchy for Targeting Outcomes and Evaluating their Achievement. Retrieved from <http://digitalcommons.unl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1047&context=aglecfacpub>
- Bickman, L. (1987a). The functions of program theory. *New directions for program evaluation*, 1987(33), 5-18.
- Bickman, L. (Ed.). (1987b). *Using program theory in evaluation* (No. 33). Jossey-Bass Inc Pub.
- Bickman, L., & Heflinger, C. A. (1995). Seeking success by reducing implementation and evaluation failures. *Children's mental health services: Research, policy and evaluation*, 171-205.
- Cato, B., Chen, W., & Corbett-Perez, S. (1998). Logic model: A tool for planning and evaluating health and recreation prevention projects. *Journal of Physical Education, Recreation & Dance*, 69(8), 57-61.
- Chelimsky, E. (1977). *An Analysis of the Proceedings of a Symposium on the Use of Evaluation by Federal Agencies*. Metrek, Mitre Corporation.

- Chen, H. T. (1990). *Theory-driven evaluations*. Sage publications.
- Chen, H. T., & Rossi, P. H. (1983). Evaluating with sense the theory-driven approach. *Evaluation review*, 7(3), 283-302.
- Clements, T. M. (1996). Prostitution and the American health care system: Denying access to a group of women in need. *Berkeley Women's LJ*, 11, 49.
- Cooper, B. (1989). Prostitution: A feminist analysis. *Women's Rts. L. Rep.*, 11, 99.
- Donaldson, S. I. (2003). Theory-driven program evaluation in the new millennium. *Evaluating social programs and problems: Visions for the new millennium*, 109-141.
- Dyehouse, M., Bennett, D., Harbor, J., Childress, A., & Dark, M. (2009). A comparison of linear and systems thinking approaches for program evaluation illustrated using the Indiana Interdisciplinary GK-12. *Evaluation and program planning*, 32(3), 187-196.
- Fechner, H. B. (1994). Three Stories of Prostitution in the West: Prostitutes' Groups, Law and Feminist Truth. *Colum. J. Gender & L.*, 4, 26.
- Frechtling, J. A. (2007). *Logic modeling methods in program evaluation* (Vol. 5). Jossey-Bass Inc Pub.
- Freeman, J. (1989). Feminist Debate over Prostitution Reform: Prostitutes' Rights Groups, Radical Feminists, and the (Im) possibility of Consent, The. *Berkeley Women's LJ*, 5, 75-109.
- Funnell, S. (1997). Program logic: an adaptable tool for

- designing and evaluating programs. *Evaluation news and comment*, 6(1), 5-17.
- Harrell, A., Burt, M., Hatry, H., Rossman, S., Roth, J., & Sabol, W. (1996). *Evaluation strategies for human services programs: A Guide for Policymakers and Providers*. Washington, DC: Urban Institute.
- Hatry, H. P. (1996). *Measuring program outcomes: A practical approach*. United Way of America.
- Hatry, H. P. (2006). *Performance measurement: Getting results*. Washington, D.C.: The Urban Institute.
- Kantola, J., & Squires, J. (2004). Discourses surrounding prostitution policies in the UK. *European Journal of Women's Studies*, 11(1), 77-101.
- Kaplan, S. A., & Garrett, K. E. (2005). The use of logic models by community-based initiatives. *Evaluation and Program Planning*, 28(2), 167-172.
- Knowlton, L. W., & Phillips, C. C. (2012). *The logic model guidebook: Better strategies for great results*. Sage.
- Levitan, S. A., & Wurzburg, G. K. (1979). *Evaluating federal social programs: An uncertain art*. Kalamazoo: WE Upjohn Institute for Employment Research.
- Lopez-Jones, N. (1987). Workers: Introducing the English Collective of Prostitutes. *Sex Writing By Women in the Sex Industry*, 272-276.
- McClintock, A. (Ed.). (1993). Sex workers and sex work: Introduction. *Social Text*, No. 37, 1-10.
- McDavid, J. C., Huse, I., & Hawthorn, L. R. (2012). *Program evaluation and performance measurement: An*

introduction to practice. Sage Publications.

- McLaughlin, J. A., & Jordan, G. B. (1999). Logic models: a tool for telling your programs performance story. *Evaluation and program planning*, 22(1), 65-72.
- McLaughlin, J. A., & Jordan, G. B. (2010). Using logic models. *Handbook of practical program evaluation*, 55-80.
- Miller, R. L., Benjamin, D. K., & North, D. C. (2001). Sex, Booze, and Drugs. *The economics of public issues*. Addison, Wesley, Longman. 30-37.
- Patton, M. Q. (1997). *Utilization-focused evaluation*(3rd edition). Sage Publications. 임지연 2007, 51에서 재인용.
- Perkins, R. (1991). *Working girls: Prostitutes, their life and social control* (pp. 88-91). Canberra: Australian Institute of Criminology.
- Poister, T. H. (2003). *Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations*. John Wiley & Sons.
- Reed, C. S., & Brown, R. E. (2001). Outcome - asset impact model: linking outcomes and assets. *Evaluation and Program Planning*, 24(3), 287-295.
- Renger, R., & Titcomb, A. (2002). A three-step approach to teaching logic models. *American Journal of Evaluation*, 23(4), 493-503.
- Richards, D. A. (1979). Commercial Sex and the Rights of the Person: A Moral Argument for the Decriminalization of Prostitution. *University of Pennsylvania Law Review*, 1195-1287.
- Rogers, P. J. (2000). Program theory: Not whether programs work but how they work. In *Evaluation models* (pp.

- 209-232). Springer Netherlands.
- Rogers, P. J., Petrosino, A., Huebner, T. A., & Hacs, T. A. (2000). Program theory evaluation: Practice, promise, and problems. *New directions for evaluation*, 2000(87), 5-13.
- Rossi, P. H., Lipsey, M. W., & Freeman, H. E. (2004). *Evaluation: A systematic approach* (7th ed.). Sage publications. 임지연 2007, 51에서 재인용
- Savaya, R., & Waysman, M. (2005). The logic model: A tool for incorporating theory in development and evaluation of programs. *Administration in Social Work*, 29(2), 85-103.
- Sibley, D. (1995). *Geographies of exclusion: Society and difference in the West*. Psychology Press.
- Sieberg, K. K. (2005). Prostitution. *Criminal dilemmas: Understanding and Preventing Crime*. 49-74.
- Simon, C. P., Witte, A. D., Eakin, K., Schoettler, R. G., & Ziegert, A. L. (1982). *Beating the system: The underground economy*. Auburn House Publishing Company.
- Stremmler, A. B. (1994). Sex for money and the morning after: Listening to women and the feminist voice in prostitution discourse. *U. Fla. JL & Pub. Pol'y*, 7, 189.
- Suchman, E. (1967). *Evaluative Research: Principles and Practice in Public Service and Social Action Programs*. Russell Sage Foundation.
- Taylor-Powell, E., Jones, L., & Henert, E. (2003). Enhancing Program Performance with Logic Models, University of

- Wisconsin-Extension, Feb. 2003.
- Thompson, S. E. (1999). Prostitution-A choice ignored. *Women's Rts. L. Rep.*, 21, 217.
- Tong, R. (1997). Prostitution. *Sex, morality, and the law*(ed. Lori Gruen and George Panchias). New York: Routledge, 77-144.
- University of Toronto. (2001). Logic Models Workbook Version 6.1, August 21.
- University of Wisconsin-Extension. (2008). Developing a logic model: Teaching and training guide. *Benefits*, 3, 22.
- Weiss, C. H. (1972). *Evaluation Research: Methods for assessing programs effectiveness*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Weiss, C. H. (1975). Evaluation research in the political context. *Handbook of evaluation research*, 1, 13-25.
- Weiss, C. H. (1997). Theory based evaluation: Past, present, and future. *New directions for evaluation*, 1997(76), 41-55.
- Weiss, C. H. (1998). *Evaluation: Methods for studying programs and policies* (2nd ed.), 229-233. Upper Saddle River: Prentice Hall.
- Wholey, J. S. (1987). Evaluability assessment: Developing program theory. *New directions for program evaluation*, 1987(33), 77-92.
- W. K. Kellogg Foundation. (2004). Logic model development guide. *Michigan: WK Kellogg Foundation*.

Abstract

Evaluating the Policy Effects of the Anti-Prostitution Law : A Program Logic Model Approach.

Hong, Hee-Jeong

Dept. of Public Administration

Graduate School of Public Administration

Seoul National University

This research examines the pro and con argument surrounding the longstanding controversial issue of prostitution. To verify the validity of the arguments as well as their grounds, this research analyzes the effectiveness of the anti-prostitution law over the last 10 years in Korea. This thesis, unlike most existing studies of anti-prostitution laws that take a normative analytical approach, evaluates the effectiveness of policies based on extensive reasoning and, thus, seeks to facilitate future implementation and decision-making regarding anti-prostitution policies. Using the program logic model as its analytical framework, this research examines the anti-prostitution law as well as all related policies and presents a model that illustrates how this program serves as a mechanism for achieving policy goals. This model is based on crime prevention theory and the economic analysis of criminal law. An evaluation index and variable were set for each phase of the program logic model, and

the evaluations made it possible to indirectly deduce the effectiveness of the anti-prostitution law. Reviewing related literature and conducting correlation analysis composed the main part of the analysis, and as many contextual external factors (e.g., social and cultural variables) were taken into account during the process of interpreting statistical data.

Evaluation results of the anti-prostitution law reveal that, although the law helped to reduce instances of prostitution in red-light districts, it caused various adverse effects that prevented it from bringing about enduring effects. This paper proposes six hypotheses regarding the criminal policy effects of the anti-prostitution law. First of all, according to the findings, the anti-prostitution law did not have a significant impact on reducing the rate of prostitution and of second convictions. Hence, the law had neither general preventative effects that were explained in the crime prevention theory nor special preventative effects. Because efforts to curb prostitution and strengthen prosecution were unable to diminish the supply of and demand for prostitution agencies, policy compliance was not possible. Lastly, following the enforcement of the anti-prostitution law, prostitution became vocalized and this led to a balloon effect. As a result, the findings of this paper indicate that the anti-prostitution law and all related policies were unsuccessful in achieving its primary goal of eradicating prostitution.

A majority of policy evaluation research provide a limited assessment of policies, placing focus solely on the causal relationship between the independent and dependent variables; however, this paper sets and analyzes the components and indices of a policy based on program logic and, thus, exposes the

policy implementation process that otherwise would have remained inside a black box. This research suggests and assesses various policy channels and, thus, seeks to contribute to the establishment of more effective policy alternatives. In addition, despite having insufficient data regarding dependent variables, the model made it possible to draw conclusions on the results of policies simply by examining a consistent set of data associated with the implementation of the policy. Until now, the issue of prostitution has been dealt with normatively. In contrast, this research creates a model that enables us to measure and evaluate this issue, and it assesses the model using highly credible data, including data and policy materials from government agencies. By providing a framework that allows the evaluation of anti-prostitution policies, this research strives to facilitate the following studies of evaluating the anti-prostitution law and all related policies. Sustaining the model requires verifying more policy channels by procuring as well as accumulating data and modifying the model as needed by preserving effective channels and eliminating or replacing ineffective or adverse ones. In the longrun, such efforts toward improvement will bring about desired policy effects.

Keywords : prostitution, anti-prostitution law, legislation regarding prosecution of prostitution and prostitution agencies, policy evaluation, program logic model, logic model, program theory, prevention theory, economic analysis of criminal law

Student Number : 2013-21959